

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

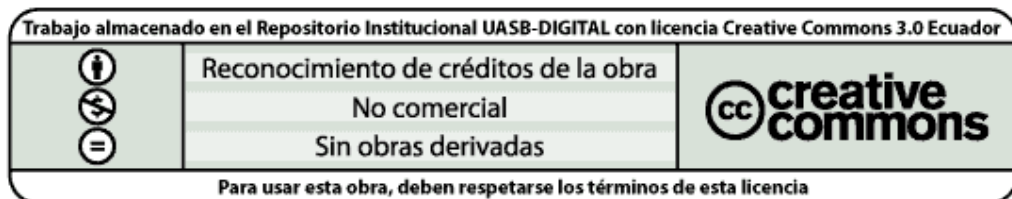
Programa de Maestría en Gerencia para el Desarrollo

Mención en Gestión Local

Análisis de las políticas públicas de disminución del trabajo infantil y estrategias desde un enfoque local

Ximena Alexandra Rengel Calvopiña

Quito, 2016



CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo, Ximena Alexandra Rengel Calvopiña autora de la tesis intitulada **“Análisis de las Políticas Públicas de Disminución del Trabajo Infantil y Estrategias desde un Enfoque Local”** mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Gerencia para el Desarrollo Mención Gestión local de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autora de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha:

Firma:

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Programa de Maestría en Gerencia para el Desarrollo

Mención en Gestión Local

Análisis de las Políticas Públicas de Disminución del Trabajo Infantil y

Estrategias desde un Enfoque Local

Autora: Ximena Rengel

Tutor: Álvaro Sáenz

Quito, 2016

RESUMEN

La presente investigación analiza las políticas públicas del proceso de erradicación del trabajo infantil en el periodo 2006 – 2014 en el Ecuador, además determina los factores que inciden en el trabajo infantil en la provincia de Cotopaxi. Con los resultados se plantean estrategias para el desarrollo de políticas públicas locales que ayuden a la erradicación del trabajo infantil.

Este trabajo identifica los conceptos relacionados con la política pública mediante la recopilación de posturas teóricas. Analiza la política pública de erradicación de trabajo infantil, generada desde los órganos competentes a nivel nacional en el periodo de estudio, utilizando como método el análisis retrospectivo. Además aborda los conceptos respecto a trabajo infantil, los factores determinantes, la recurrencia de la problemática y la evolución de la normativa nacional e internacional relacionada. Se examina los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) del INEC respecto a trabajo infantil donde se observa que la incidencia del trabajo infantil se redujo de 16.96% a 8.4% entre 2006 y 2014. Del análisis se desprende que estos resultados fueron logrados por la intervención pública en especial la del Ministerio de Trabajo a través de inspecciones a centros de trabajo. Con los datos de la ENEMDU se aplicó el modelo Probit para determinar los factores que inciden en el trabajo infantil en la provincia de Cotopaxi y se obtuvo que existen cuatro factores que inciden el trabajo infantil: edad, etnia, asistencia escolar y lugar de residencia.

Mediante los resultados obtenidos y la conceptualización teórica se identifica estrategias para el diseño de las políticas públicas locales en el ámbito del trabajo infantil, que consideran la propuesta de una política integral con la definición de áreas prioritarias y las estrategias específicas para erradicar el trabajo infantil. Finalmente esta investigación busca hacer un aporte a las políticas públicas de erradicación del trabajo infantil en su aplicación a nivel local mediante la presentación del caso de la provincia de Cotopaxi.

Palabras clave: Políticas Públicas; Trabajo Infantil; Análisis; Gobierno Local; Cotopaxi.

Agradecimiento

Agradezco a Dios por otorgarme la salud y ser guía en mi vida además de permitirme luchar por nuevas metas. A mis padres Germania y Efraín por su apoyo incondicional y a mi amiga Verónica por su amistad y apoyo a lo largo de este proceso.

Al Doctor, Álvaro Sáenz por su asesoría en el proyecto de investigación. Finalmente agradezco a todos los que de alguna forma permitieron la culminación de esta etapa.

Dedicatoria

A mi familia del presente y del futuro.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	12
Capitulo primero.....	16
Marco Teórico	16
1 Política pública.....	16
1.1 Definición de política pública	17
1.2 Ciclo de políticas públicas.....	19
1.3 Perspectivas epistemológicas en el análisis de las políticas públicas	20
2 Análisis de política públicas.....	22
2.1 Tipos de análisis de políticas públicas	22
2.2 Herramientas para el análisis de política publica	25
2.3 Aplicación para la investigación	26
3 Política pública local	27
4 Funciones descentralizadas	28
4.1 Descentralización administrativa	29
4.2 Descentralización Política o Autonomía	30
4.3 Descentralización y autonomía en el Ecuador	31
5 Dignificación o erradicación del trabajo infantil.....	32
Capitulo segundo	35
Trabajo Infantil.....	35
1 Definiciones de trabajo infantil	36
2 Factores que determinan el Trabajo Infantil.....	37
3 Recurrencia del trabajo infantil	39
4 Normativa Nacional e Internacional relacionada al Trabajo Infantil	39
5 Evolución histórica de la institucionalidad en el ámbito del trabajo infantil ...	44
6 Políticas públicas de Trabajo Infantil en el periodo 2006 – 2014	47

6.1	Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil	47
6.2	Roles de los diferentes organismos participantes.....	51
6.3	Otras Intervenciones por parte del INNFA	53
7	Contextualización de los resultados en erradicación del trabajo infantil en el periodo 2006 – 2014	54
7.1	Niñas, niños y adolescentes (NNA) que trabajan.....	55
7.2	Niñas, niños y adolescentes (NNA) que trabajan y la educación.....	58
7.3	Niñas, niños y adolescentes (NNA) que no trabajan y la educación.....	61
	Capítulo tercero	64
	Factores que influyen en el trabajo infantil de la Provincia de Cotopaxi.....	64
1	Descripción de la encuesta utilizada: ENEMDU	64
2	Justificación de la metodología utilizada	66
3	Desarrollo del modelo Probit	67
4	Resultados del estudio usando la metodología Probit	69
5	Comparación de los resultados de Cotopaxi frente a los resultados nacionales.....	73
	Capítulo cuarto	77
	Estrategias para el diseño de las políticas públicas locales en el ámbito del trabajo infantil: Provincia de Cotopaxi	77
1	Modelo propuesto.....	77
2	Articulación de la política pública local.....	82
3	Estrategias	84
3.1	Programas de capacitación a las familias.....	84
3.2	Programas de inserción y reinserción escolar	85
3.3	Inspecciones a centros de trabajo	86
3.4	Generación de espacios alternativos	87
3.5	Campañas comunicacionales de erradicación de trabajo infantil local.....	87
	Capítulo quinto	88
	Conclusiones y Recomendaciones	88

Bibliografía.....	92
Anexo 1	97
Metodología aplicada: Modelo Probit	97

Índice de tablas

Tabla 1. El ciclo de políticas públicas según Jones (1970)	20
Tabla 2. Perspectiva Epistemológica	21
Tabla 3. Características del análisis prospectivo y retrospectivo	23
Tabla 4. Características del análisis ex ante y ex post	24
Tabla 5. Análisis Instrumental y Científico/Académico.....	24
Tabla 6. Herramientas cualitativas.....	26
Tabla 7. Porcentaje de nna entre 5 y 17 años que trabajan 2006-2014.....	56
Tabla 8. Porcentaje de NNA entre 5 y 14 años que trabajan. Año 2006 – 2014	58
Tabla 9. Porcentaje de NNA entre 15 y 17 años que trabajan. Año 2006 – 2014	58
Tabla 10. Porcentaje de NNA entre 5 y 17 años que trabajan y no estudian. Año 2006 – 2014	59
Tabla 11. Porcentaje de NNA entre 5 y 17 años que trabajan y estudian. Año 2006 – 2014	59
Tabla 12. Resumen NNA entre 5 y 17 años que trabajan a nivel nacional. Año 2006 - 2014	59
Tabla 13. Porcentaje de NNA entre 5 y 17 años que no trabajan y estudian 2006-2014	62
Tabla 14. Porcentaje de NNA entre 5 y 17 años que no trabajan ni estudian 2006-2014	62
Tabla 15. Porcentaje de NNA entre 5 y 17 años que no trabajan 2006-2014.....	62
Tabla 16. Escolaridad promedio del jefe del hogar y de la madre (Años)	65
Tabla 17. Estadísticas descriptivas de la ENEMDU. Año 2006 – 2014.....	66
Tabla 18. Variables independientes y variable dependiente utilizadas para el análisis	68
Tabla 19. Estimaciones de los factores que aportan al trabajo infantil en la provincia de Cotopaxi	70
Tabla 20. Efectos marginales.....	71

Índice de gráficos

Gráfico 1 Líneas de acción del PETI 2014-2017.....	51
Gráfico 2 Porcentaje de NNA entre 5 y 17 años que trabajan 2006-2014.....	56
Gráfico 3 Porcentaje de NNA que trabajan según la edad	58
Gráfico 4 Trabajo infantil y educación a nivel nacional. Año 2006 - 2014	60
Gráfico 5 Trabajo infantil y la educación urbana y rural.....	61
Gráfico 6 Trabajo infantil y la educación	63
Gráfico 7 Comparación de factores ámbito nacional vs provincia de Cotopaxi	75
Gráfico 8 Elementos del desarrollo conducido por la localidad y la comunidad- LCDD.....	79
Gráfico 9 Articulación de la política pública.....	82

Introducción

La investigación se centra en la realidad del *Trabajo Infantil* en el Ecuador y de las intervenciones públicas realizadas en el periodo 2006-2014. Sobre Trabajo Infantil hay varias conceptualizaciones que serán analizadas en este trabajo, sin embargo una de las definiciones más utilizadas es la dada por la OIT que lo delimita como “todo trabajo que priva a los niños y niñas de su niñez, potencial y dignidad siendo perjudicial para su desarrollo tanto físico como psicológico” (Organización Internacional de Trabajo 2012), tomando en consideración al grupo de niños, niñas y adolescentes de entre 5 a 17 años.

El trabajo infantil es una problemática de nuestra sociedad con múltiples causas y consecuencias puesto que se constituye en un factor de perpetuación de la pobreza, que disminuye drásticamente las oportunidades de progreso de una persona y del país. La erradicación del trabajo infantil demanda de la intervención estatal prioritaria; bajo un enfoque integral y multisectorial que formule políticas públicas, programas y proyectos tanto globales como específicos; con la intervención activa del sector público, privado y las familias.

A pesar de los esfuerzos de los gobiernos y de los convenios nacionales e internacionales para atender el problema de trabajo infantil, este es un desafío para el Ecuador así como para el resto de países de América Latina.

En el Ecuador según cifras del INEC entre diciembre 2006 y diciembre 2014 la incidencia de trabajo infantil se redujo de manera significativa del 16.96% a 8.4%. El escenario es por tanto el de un país que se encuentra afectando con éxito al trabajo infantil y es en este contexto que se analiza esta situación a nivel local.

El trabajo infantil se presenta en todo el territorio nacional con mayor presencia en la sierra central específicamente en las provincias de Cotopaxi, Bolívar, Cañar y Chimborazo con incidencia cercana al 20% de niñas y niños trabajadores al 2012, mientras que Guayas tiene el 3,5% de población infantil trabajando. La provincia con mayor número de casos de población infantil trabajadora es Guayas, que contribuye con el 13% a nivel nacional seguida por la Amazonía con el 11,5% y Cotopaxi con el 10,3%. En el caso de adolescentes trabajadores Guayas aporta al 18% de la población de adolescentes trabajadores a nivel nacional y Cotopaxi el 7%, sin embargo Cotopaxi tiene la mayor incidencia nacional con el 36,4% (Vásquez,

Muñoz y Tomsich 2015, 45-46). Al analizar el nivel de incidencia (20% en niños y niñas; y 36,4% en adolescentes) y concentración (10.3% de niños y niñas; y 7% de adolescentes) se observa que la provincia de Cotopaxi es un caso significativo y por este motivo se considera como caso de análisis para este trabajo académico.

La Convención sobre los Derechos del Niño (UNICEF 2006, 24) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, en el Art. 32 establece que: “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”.

La Constitución Ecuatoriana (Asamblea Constituyente 2008, 35) en su Art. 46, menciona que el Estado deberá adoptar medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes la protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica; además pauta en el ámbito de la niñez y del trabajo infantil mediante los artículos 35, 42, 44, 51 y 57. Se cuenta con la Agenda para la Igualdad de Niños, Niñas y Adolescentes generada en el 2012 por el Ministerio de Inclusión Económica y Social la cual contiene un marco referencial, destinatarios, actores, diagnóstico, direccionamiento y operatividad de la misma; la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013 – 2017; y la Convención sobre los Derechos del Niño de 2006 con sus 54 artículos.

Es importante diferenciar entre dos grupos etarios para poder entender y analizar mejor la situación del trabajo infantil puesto que si la edad de los menores esta entre 5 a 14 años se considera trabajo infantil, mientras que si la edad esta entre 15 a 17 años es trabajo adolescente.

Se han encontrado algunas investigaciones que tratan sobre las políticas sociales para erradicación del trabajo infantil, estas analizan las motivaciones de niños, niñas y adolescentes para trabajar, sin embargo ninguna propone intervenciones específicas a nivel local o de la provincia seleccionada. Se evidencia que los estudios existentes han analizado el trabajo infantil bajo un enfoque global, sin considerar que el problema de una provincia posee sus propios factores¹.

¹ Entre algunos de los estudios se tiene: “Niñez a medias futuro a medias, Trabajo Infantil y Juventud en Ecuador” elaborado por Allison Vásquez en el 2010; “Magnitud y características del trabajo infantil en Ecuador” de Ana Estevez del Programa de Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) que presenta estadísticas del tema y las razones por

La investigación “Trabajo Infantil en Ecuador, Marco Institucional, Evolución Histórica y Análisis Costo Beneficio de su Erradicación” provee información sobre la normativa, la estructura institucional para erradicar el trabajo infantil, su evolución histórica y situación actual, además tras el estudio de costo beneficio aplicado se concluye que los beneficios de la erradicación del trabajo infantil son superiores a los costos desde un aspecto puramente economicista sin incluir los benéficos sociales, culturales y políticos del cumplimiento de este objetivo. Otros documentos como “Niñez a medias, futuro a medias. Trabajo Infantil y Juvenil en Ecuador” y “Erradicando el Trabajo Infantil en Ecuador” muestran el marco normativo, políticas públicas, experiencias de organizaciones no gubernamentales, el contexto, la tipología del trabajo infantil y los elementos macroeconómicos y microeconómicos.

El estudio “Magnitud y características del trabajo infantil en Ecuador” presenta estadísticas del tema y las razones por las que los niños trabajan y concluye que los diversos instrumentos de política pública que en la presente década han orientado el accionar en el tema de trabajo infantil contribuyeron a la disminución de este problema social, las políticas públicas deben poner énfasis en el área rural donde se concentra la gran parte del trabajo infantil.

Desde un punto de vista de aplicación, el aporte que realiza esta investigación se enfoca en la intervención que se puede realizar a nivel de la provincia de Cotopaxi para disminuir el trabajo infantil tanto en incidencia como en concentración.

La investigación permitió:

- Identificar los conceptos relacionados con el análisis de la política pública mediante la recopilación de posturas teóricas.
- Analizar la política pública de erradicación de trabajo infantil a nivel nacional generada desde los órganos competentes desde 2006 hasta 2014.
- Analizar los resultados la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo del INEC respecto a trabajo infantil desde el año 2006 al 2014 y con los datos se aplicó el modelo Probit que identificó los factores determinantes del trabajo infantil en la provincia de Cotopaxi.
- Proponer aportes a las políticas públicas de erradicación del trabajo infantil en su aplicación a nivel local caso: provincia de Cotopaxi.

las que los niños trabajan; “Trabajo Infantil en Ecuador, Marco Institucional, Evolución Histórica y Análisis Costo Beneficio de su Erradicación” de Fander Falconi y Juan Ponce elaborado en el 2012.

Para el análisis de las políticas públicas, se tomó en cuenta el contexto y los factores externos que intervienen en el surgimiento del problema.

La metodología aplicada para la medición del problema se basó en métodos cuantitativos y se complementó con el análisis cualitativo. Además se desarrolló la revisión documental y la consulta de fuentes bibliográficas secundarias para la generación del marco teórico y trabajo infantil. Para el método cuantitativo se aplicó el modelo Probit.

La investigación inicia con la conceptualización sobre políticas públicas desde su concepto básico, para comprender su origen y evolución. Además, se aborda conceptos de descentralización y autonomía con una breve vista global y la profundización del caso ecuatoriano. Se realiza también el debate teórico respecto a la eliminación y dignificación del trabajo infantil.

El capítulo dos analiza el trabajo infantil con sus diferentes perspectivas, la normativa nacional e internacional relacionada y un resumen de la intervención pública desde las instituciones gubernamentales en las últimas décadas. De este análisis se logra identificar las políticas públicas que se han desarrollado para enfrentar el problema en el país.

En el tercer capítulo se aplica un modelo econométrico que apoya al análisis de la política pública; los datos provienen de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) en el periodo de 2006 a 2014. Se utiliza el Modelo Probit, que permite cuantificar los efectos marginales de factores determinantes del trabajo infantil, con enfoque local, a nivel de la provincia de Cotopaxi, ya que esta provincia presenta una gran brecha frente a otras provincias además de ser un caso de estudio por el nivel de concentración e incidencia en el problema a analizar.

El capítulo cuarto plantea los resultados de erradicación a partir de las políticas públicas locales en el ámbito de trabajo infantil y de la aplicación en el caso específico de la provincia de Cotopaxi. Con ello se pudo determinar la necesidad de crear políticas públicas especializadas a nivel local que disminuyan el problema. Finalmente en el capítulo quinto se describe las conclusiones a las cuales se llegó tras el estudio de cada uno de los ítems antes descritos.

Capítulo primero

Marco Teórico

El presente capítulo contiene la reflexión conceptual sobre política pública (nacional y local), descentralización territorial y trabajo infantil. En la primera parte se aborda lo concerniente a políticas públicas desde su origen y evolución para luego adentrarse en el análisis de las mismas. Además se ahondará en el debate entre la eliminación o dignificación del trabajo infantil como premisa para el capítulo segundo sobre Trabajo Infantil.

1 Política pública

La política pública nace desde el mismo momento en que se establecen y organizan las sociedades estacionarias, cuando el hombre deja de migrar y decide asentarse en un lugar fijo para su residencia; así en Mesopotamia, entre los mayas y egipcios se encuentra muestras de política pública al observar los lineamientos y estándares en la construcción, planeación y diseño de acueductos o establecimiento de códigos de conducta. Poco a poco las sociedades fueron institucionalizando estas formas de organizar el funcionamiento de la sociedad.

A mediados del siglo XIX se inició un gran cambio en el ejercicio de planificación y establecimiento de políticas públicas, con la aplicación de procedimientos sistemáticos para entender a la sociedad y los problemas incluyendo el uso de métodos cuantitativos e investigación empírica que brindó mayor sustento técnico para desarrollar política y su análisis. Para el siglo XX se dio un gran paso por la institucionalización de los estudios sociales. La Segunda Guerra Mundial brindó un escenario propicio para mostrar la aplicabilidad de los estudios desarrollados en la resolución de problemas actuales y reales.

Los textos de Lerner y Lasswell (1951), Laswell (1971) Dror (1971) y los experimentos del Ministerio de Defensa de los Estados Unidos conocidos como Program, Planing and Budgeting System (PPBS) son considerados el punto de partida del análisis y uso sistémico de política pública (Ordoñez 2013, 33-35).

En los años setenta el estudio de la acción pública en Estados Unidos se expande a Europa en especial en países Escandinavos y Gran Bretaña, se transmite a Alemania y en la década de los ochenta se acoge el tema de política pública de

manera general. En América Latina los investigadores desarrollaron estudios, ahora clásicos de ciencia administrativa relacionados con la burocracia estatal. En las últimas dos décadas la política pública ha ido cobrando mayor importancia en el ámbito de la ciencia política lo cual ha sido atribuido por varios autores a “intervencionismo” del Estado tras la Segunda Guerra Mundial con el establecimiento del Estado de Bienestar (Roth 2002, 11).

1.1 Definición de política pública

Semánticamente en español existe dificultad para definir el término *política* ya que la misma incluye a tres conceptos del idioma inglés: *polity*, *politics* y *policy*. La palabra *polity* hace referencia al gobierno de las sociedades; el termino *politics* es la actividad de una organización y la lucha por el poder; mientras que el término *policy* son los propósitos y programas de las autoridades públicas (Roth 2002, 13-25-26). La presente investigación se enfoca en el tercer significado presentado.

El significado de política pública viene dada por varios autores, la más general es la citada por Dye donde hace referencia a que “es aquello que los gobiernos escogen hacer o no hacer” (Dye 2008, 9); sin embargo al ser tan global ignora elementos que se encuentran en otras conceptualizaciones. Según Mény y Thoenig es el “programa de acción de una autoridad pública” (Mény y Thoenig 1992, 9) además de ser el resultado de la actividad de la autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental la cual se presenta bajo un conjunto de prácticas y de normas (89-90).

Para Heclo (1972, 83) las políticas públicas se pueden definir como el curso de acción adelantado bajo la autoridad de los gobiernos. Otra definición con mayores elementos y normativa es la que Roth (2002, 27) manifiesta, la cual establece que es un conjunto formado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y que son tratados por una institución gubernamental para orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos; y modificar la situación percibida como insatisfactoria o problemática.

Los conceptos dados poseen elementos similares sin embargo Muller (2002, 48) nos habla de un proceso de mediación social. En medida que el objeto de cada política es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre los diferentes sectores o entre un sector y la sociedad global, menciona que existe política pública

cuando una autoridad local o nacional a través de un programa de acción intenta modificar el ámbito cultural, social o económico de los actores sociales.

Con las definiciones anteriores se observan elementos comunes en la política pública, Roth (2002, 27) señala que son: la implicación del gobierno, la percepción de problemas, la definición de objetivos y los procesos, por tanto una definición adecuada para política pública dentro de la presente investigación es lo que los gobiernos hacen o dejan de hacer para cumplir los objetivos colectivos y modificar un problema o mantener una situación cuya acción se va a ver materializada mediante programas, proyectos y otras intervenciones públicas.

Las políticas públicas que desarrollen los entes gubernamentales deberían cumplir ciertas características entre ellas Stein y Tomassi (2006, 396-397) plantean las siguientes:

- Estabilidad: sin confundir con rigidez ya que las políticas deben responder a los cambios de las condiciones económicas o a defectos de las políticas.
- Adaptabilidad: es decir ajustar las políticas cuando estas fallen o las circunstancias cambien, pero sin ser susceptibles a manipulaciones políticas.
- Coherencia y coordinación: la medida en que se puede corresponder con una política afín y son producto de medidas coordinadas.
- La calidad de implementación y ejecución: aplicar y hacer cumplir la política dependerá en gran medida de la existencia de burocracia capaz e independiente.
- Orientación hacia el interés colectivo: las políticas deben procurar el interés público.
- Eficiencia: la medida en que la política responde a la asignación de recursos escasos.

Con estas características se puede visualizar que para proponer política pública se requiere tomar en cuenta si en la realidad ecuatoriana se cumplen algunas de las características señaladas de modo que se logre cumplir los objetivos planteados en cada política, sin descuidar las características propias de cada problema a ser resuelto. Las políticas públicas pueden ser analizadas en las fases que se observan en su ciclo, lo que se presenta a continuación.

1.2 Ciclo de políticas públicas

El ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) para autores como Jones (1970), Roth (2007) y Muller y Surel (1998), es una descomposición de la política pública en cinco fases en la vida o desarrollo de una política pública: (1) *identificación del problema*, (2) *formulación de soluciones*, (3) *toma de decisión*, (4) *implementación* y (5) *evaluación*. Se trata de un modelo de secuencias que es racional, general y facilita el objeto de análisis; sin embargo, su aplicación en la acción pública no es lineal, sino que, las etapas aparecen de acuerdo al problema público existente.

En la fase 1, toma lugar la demanda de una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político. En la segunda etapa, se proponen varias soluciones al problema definido; la fase de toma de decisión (fase 3) examina la o las soluciones existentes y selecciona una respuesta; posteriormente, se da la implementación de la solución escogida (fase 4); y, finalmente se evalúan los resultados de la decisión implementada (fase 5) que permite reajustar o suprimir la política (Roth 2002, 49).

Para ejemplificar el ciclo de políticas públicas se revisará rápidamente la aplicación a las políticas de erradicación del trabajo infantil en el Ecuador en el periodo de la investigación. Se inicia con la identificación del problema por parte del Gobierno Central, además aquí se marca la decisión de cambiar la realidad en la que vivía el país. Posteriormente se realiza la formulación de posibles soluciones mediante el planteamiento de alternativas con programas y proyectos desde diferentes unidades administrativas como lo es el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Inclusión Económica y Social; además se efectuó el análisis de como se había manejado la situación hasta aquel momento y se observó que gran parte de las actividades de erradicación se vino realizando desde entes privados. Con los insumos expuestos se toma la decisión de implementación de una nueva política, diferente a la que se había tenido en periodos anteriores. Mediante la aprobación de la nueva Constitución se garantizó el derecho de niñas, niños y adolescentes a no ser explotados laboralmente y se modificó la institucionalidad existente con el propósito de lograr cambios profundos en la realidad de la infancia. Como toda política esta se evalúa con el propósito de verificar los resultados y buscar retroalimentación al proceso que se ha venido desarrollando. Sin duda esta ejemplificación es muy sencilla pero a lo largo del capítulo segundo se podrá observar con más detenimiento.

Tabla 1
El ciclo de políticas públicas según Jones (1970)

FASE 1 Identificación de un problema	FASE II: Formulación de soluciones o acciones	FASE III: Toma de decisión	FASE IV: Implementación	FASE V: Evaluación
-Apreciación de los acontecimientos -Definición del problema. -Agregado de intereses. -Organización de las demandas. -Representación y acceso ante las autoridades públicas.	- Elaboración de respuestas. -Estudio de soluciones. -Adecuación a los criterios.	-Creación de una coalición. -Legitimación de la política elegida.	-Ejecución. -Gestión y administración. -Producción de efectos.	-Reacciones de la acción. -Juicio sobre los efectos. -Expresión.
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

Fuente: Roth (2007) y Jones (1970)
Elaboración de la autora

Este enfoque ha recibido críticas por cuatro razones: en la vida política no funciona este esquema de manera lineal; desagrega los elementos de la política pública en partes aisladas y la evaluación se ubica, únicamente, al final del proceso; tiende a privilegiar la perspectiva de arriba hacia abajo (*top - down*); y, no provee los elementos necesarios para estudiar la fase de implementación (Roth 2002, 49).

Evidentemente, a pesar de las limitaciones del modelo del ciclo de políticas públicas sigue siendo una importante puerta de entrada pedagógica para llevar a cabo el análisis de la acción gubernamental; bajo la consideración de que las políticas públicas, por sí solas, no resuelven los problemas; sino que muestran la intencionalidad y sistematicidad del actor estatal al tomar en cuenta actores involucrados, factores externos (macroeconómicos, sociales, culturales, ambientales, legales, entre otros) y decisión política.

1.3 Perspectivas epistemológicas en el análisis de las políticas públicas

Existen diversas teorías que intentan explicar el surgimiento, cambio o desarrollo de las políticas públicas, una de ellas es la corriente *empiricista* que propone explicar fenómenos mediante demostraciones, evidencias o pruebas empíricas. Esta es la principal corriente de investigación en políticas públicas.

En las últimas décadas ha surgido una corriente crítica a la perspectiva tradicional de la actividad científica, que se la conoce como *posempiricismo* y refuta la utilidad de pruebas empíricas como única fuente de verificación. Propone conceptos y metodologías como construcciones discursivas. “Las teorías científicas no son neutrales y se encuentran en cierta visión del mundo es decir un paradigma” (Roth 2014, 69-70).

En esta perspectiva, en el campo de las políticas públicas, se ha desarrollado marcos de análisis que en diverso grado combinan perspectivas paradigmáticas y teóricas dada la complejidad relacionada al tema (Roth 2014, 72).

Guba (2014, 70) establece que la investigación de las ciencias sociales se basa en cuatro paradigmas el *positivismo* (y *neopositivismo*), el *pospositivismo*, la *teoría crítica* y el *constructivismo*, que están diferenciados por:

- La ontología: por la manera cómo define la naturaleza de la realidad.
- La epistemología: tipo de relaciones que establece entre el investigador y el saber.
- La metodología: manera como se descubre el conocimiento (Ordoñez 2013).

Tabla 2
Perspectiva epistemológica

Paradigma	Ontología	Epistemología	Metodología
Positivismo (neopositivismo)	La realidad existe y es regida por leyes de causas y efecto que se pueden conocer.	La investigación puede ser libre de valores (objetiva).	Las hipótesis pueden ser comprobadas empíricamente con datos objetivos.
Pospositivismo	La realidad existe, pero no puede ser completamente entendida o explicada. Hay una multiplicidad de causas y efectos.	La objetividad es un ideal que requiere la existencia de una comunidad científica crítica.	Enfoque más cualitativos, pero con el predominio de lo cuantitativo.
Teoría crítica	La realidad existe, pero no puede ser completamente entendida o explicada. Hay una multiplicidad de causas y efectos.	La objetividad es imposible ya que la actividad investigativa siempre estará orientada por valores.	Eliminación de la falsa conciencia e investigación comprometida con las transformaciones sociales.
Constructivismo	La realidad es una construcción social. La realidad es relativa.	La actividad investigativa es subjetiva y sus resultados proceden de la interacción entre saberes.	Identificación, comparación y descripción de distintas construcciones existentes.

Fuente: Ordoñez (2013, 39)
Elaboración de la autora

En la presente investigación se toma una teoría *pospositivista* ya que se busca un enfoque más cualitativo pero con predominio de lo cuantitativo, como se desarrolla en el capítulo segundo Trabajo Infantil y tercero Metodología; se

considera una posición objetiva frente a los hechos sometidos a la verificación de la teoría científica. Se debe recordar que el problema analizado, trabajo infantil, cuenta con múltiples causas y consecuencias en la realidad existente, la misma que es susceptible de ser explicada como se lo realiza a lo largo de este trabajo.

2 Análisis de política públicas

El análisis de la política pública ha pasado por varios enfoques. La ciencia política tradicional proponía que las políticas públicas (*policies* en inglés) se relacionaban únicamente con la actividad política (*politics*, en inglés) y era el resultado de los gobernantes de turno. Ahí surgió la corriente llamada *Policy Science* cuyo enfoque categorizaba a las políticas públicas como un producto, puesto que diseña recetas para lograr un buen gobierno.

Posteriormente se desarrolló el enfoque conocido como *análisis de política públicas* en este se examina los actores que intervienen en un proceso de definición, decisión, e implementación de una política; a través de una metodología de investigación aplicada al qué y cómo hacer del Estado. Dye (1976) propone que el análisis de las políticas públicas tiene que ver más con explicación que con prescripción pues es una indagación rigurosa de las causas y consecuencias de las políticas públicas a través de una acumulación de investigaciones empíricas de relevancia general.

Para los años ochenta los analistas se centraron en la problemática del desarrollo de agendas gubernamentales y de la configuración de actores influyentes en las políticas públicas. Finalmente en noventa con la tendencia neoliberal se debatió alrededor de la reforma administrativa con la nueva gestión pública incrementando el interés por la evaluación de la acción pública (Roth 2002, 13-15).

El análisis de políticas públicas tiene por objetivo la identificación de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política.

2.1 Tipos de análisis de políticas públicas

Existen varias formas de análisis para abordar las políticas públicas de acuerdo a los diferentes autores. Gonzalo Ordoñez presenta la siguiente clasificación, la cual resulta práctica y aplicable para el desarrollo de este trabajo: (1)

análisis retrospectivo y prospectivo, (2) análisis descriptivo y normativo; y (3) análisis instrumental y científico/académico.

2.1.1 Análisis retrospectivo y prospectivo

Este pone énfasis en el momento en que se realiza el análisis; el análisis retrospectivo hace referencia a un estudio análisis ex post es decir cuando la política ya fue desarrollada, analiza la transformaciones y producción de información. Su propósito puede ser explicar causas y consecuencias, desarrollar teorías, identificar objetivos y logros específicos.

El análisis prospectivo ayuda a la producción y transformación de información antes de que la política pública sea ejecutada además de buscar información para la toma de decisiones.

Tabla 3
Características del análisis prospectivo y retrospectivo

Análisis prospectivo	Análisis retrospectivo
Ex ante producción y transformación de información antes de que se ejecuten las políticas públicas Orientado hacia la toma de decisiones Objetivo: ofrecer soluciones para problemas públicos específicos Profesionales, consultores Normativo	Ex post: producción y transformación de información después de que se implementan las políticas públicas Orientado hacia aumentar la comprensión Objetivo: describir y explicar las causas y consecuencias de la políticas o problemas Académicos, investigadores de disciplina Descriptivo

Fuente: Ordoñez (2013, 68)
Elaboración de la autora

2.1.2 Análisis descriptivo y análisis normativo

El análisis descriptivo se refiere a una serie de proposiciones lógicas y consistentes que describen una acción con el fin de probar una teoría a través de las comparaciones hecha a la política, su función es comprender y explicar políticas a través de patrones predeterminados.

El análisis normativo hace alusión a una serie de proposiciones lógicas que evalúan y prevén la acción a través de métodos estándar y proveen información sobre el desempeño de las políticas. También se puede hacer un cruce entre el tipo de análisis descriptivo, normativo, ex ante y ex post. El análisis ex post puede ser un análisis histórico de políticas pasadas (descripción e interpretación preguntándose ¿qué pasó?) o evaluativo de nuevas políticas implementadas (preguntándose ¿fueron cumplidos los objetivos de la política?). En cuanto al análisis ex ante puede ser

predictivo o prescriptivo, sin embargo ninguno de estos análisis será aplicado en la presente investigación.

Tabla 4
Características del análisis ex ante y ex post

	Ex ante	Ex post
Descriptivo Normativo	Predictivo (pronóstico) Prescriptivo (recomendación)	Retrospectivo (análisis histórico) Evaluativo (evaluación)

Fuente: Ordoñez (2013, 68)
Elaboración de la autora

2.1.3 Análisis instrumental y análisis científico /académico

El análisis científico/académico estudia el proceso de producción de las políticas públicas y explica cómo se definen los problemas los problemas públicos, cómo se fija una agenda, cómo se toma decisiones, se formula políticas aplican y evalúan, es un ejercicio retrospectivo, su objetivo es describir y explicar. La postura descriptiva garantiza la validez académica del análisis, este requiere un “conocimiento de” el proceso de políticas públicas y no un “conocimiento en”, que se refiere a las habilidades prácticas.

La tendencia instrumental son técnicas al servicio de la producción de políticas ayuda a la decisión y busca ofrecer soluciones concretas para ser aplicadas en la práctica no se profundiza en esta tendencia ya que no será aplicada en el estudio (Ordoñez 2013, 64-70).

Tabla 5
Análisis instrumental y científico/académico

Instrumental	Científico/académico
Ex ante Prospectivo Orientado a la toma de decisiones Objetivo: ofrecer soluciones Profesionales- consultores Conocimiento en Análisis para el proceso de PP Normativo	Ex post Retrospectivo Orientado hacia la investigación Objetivo: describir y explicar Académicos, investigadores Conocimiento de Análisis del proceso de PP Descriptivo

Fuente: Ordoñez (2013, 70)
Elaboración de la autora

La investigación se guía por un análisis académico ya que examina las políticas ya aplicadas es decir se centra en un análisis ex post, buscando describir, comprender y explicar lo que ocurrido en la políticas de disminución de trabajo infantil en el Ecuador.

2.2 Herramientas para el análisis de política pública

Los enfoques teóricos permiten un acercamiento a la comprensión de las políticas públicas y deben ser complementados con herramientas de medición que fortalecen los conceptos y modelos asociados a las distintas posturas teóricas. El propósito de los instrumentos es recolectar, organizar y clasificar datos específicos de las políticas públicas en análisis; de esta forma simplificar la realidad por medio de la selección, disposición y articulación de las categorías observables. Es importante recordar que datos sin modelo es un ejercicio ciego y un modelo sin datos no da ninguna explicación (Roth 2002, 41-42).

Un analista debe recurrir a distintas fuentes de información y estrategias de investigación; además del conocimiento sustantivo debe tener la capacidad y habilidad de recabar información, procesarla, analizarla, sintetizarla interpretarla, aprender, desaprender y producir nueva información (Ordoñez 2013, 83). Se cuenta con técnicas cualitativas y cuantitativas en la tarea de definir un problema, demostrar su impacto o presentar soluciones potenciales.

2.2.1 Métodos cuantitativos

Los métodos cuantitativos muestran la relación entre el diseño de la política y el resultado de la misma y permiten verificar si la relación puede ser generalizada a escenarios similares, evaluar efectos en los factores sociales, económicos o políticos; además coadyuvan a encontrar mejores alternativas de construcción de políticas. Técnicas como la modelización, estadística descriptiva, análisis costo beneficio, inferencia estadística entre otros son frecuentemente usadas en un análisis de política pública (Barreto, Cerón y Fernandez 2010, 353).

Por ello se reconoce que la ciencia política debe valerse de métodos analíticos para modelar las dinámicas y resolver ciertos problemas. En los años sesenta el análisis de política pública desde la perspectiva cuantitativa cobró gran importancia, la principal razón fue que los economistas asumieron el análisis de la política pública. En los años noventa el análisis cuantitativo de la política se volvió más común e informado, apoyado en software estadístico como SPSS, SAS, STATA que facilitó el uso de métodos cualitativos para tratar con complejos modelos.

Estos sistemas informáticos pueden organizar voluminosas estadísticas y permitir su uso para transformar las variables y estimar modelos. A partir de

muestras de grandes poblaciones se observa un fenómeno o problema, se plantea hipótesis se compara fuentes de variación y se toma decisiones alrededor de la aceptación o rechazo de la hipótesis.

A continuación se presenta las herramientas cuantitativas utilizadas en esta investigación:

Tabla 6
Herramientas cualitativas

Herramienta	Descripción
Análisis univariado y bivariado	El resumen de estadísticas descriptivas o univariadas es un cuerpo de datos organizados para ser entendidos más fácilmente. Para el análisis se puede usar tabla y gráficas para mapear los datos y tener un sentido general de ellos. Los porcentajes pueden ser calculados para mostrar las proporciones. Además las medidas de tendencia central indican el valor típico de un dato. El análisis bivariado muestra el análisis estadístico de una variable en relación con otra variable.
Análisis de regresión múltiple	Analiza las relaciones entre una variable dependiente y una serie de variables independientes. La forma general es: $Y_i = \alpha + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k + \varepsilon_i$ α es la constante de regresión, representa el valor de β cuando todas las variables independientes tienen valor de cero. β es el coeficiente de la regresión que indica las relaciones entre X y Y controlada por todas las variables independientes. ε es el termino de error que incorpora todos los efectos acumulados en Y de los factores en incluidos en el modelo. La regresión puede ser usada para decir el valor de Y para algún valor dado de X

Fuente: Barreto, Cerón y Fernandez (2010, 349)
Elaboración de la autora

2.2.2 Métodos cualitativos

Los métodos cualitativos se basan en un acercamiento directo a actores de la política mediante la etnografía o en entrevistas a profundidad. El presente trabajo hace un uso limitado y referencial de estas herramientas.

2.3 Aplicación para la investigación

La investigación realiza un análisis ex post y retrospectivo; además su objetivo se orienta a la investigación, aplicando la descripción y explicación de los hechos relacionados.

Se utiliza dos métodos cuantitativos el primero es el desarrollo de la estadística descriptiva que desarrolla en el capítulo segundo dentro de la Contextualización del trabajo infantil en el periodo 2006 – 2014 a nivel nacional;

mientras el segundo método es la aplicación del análisis de regresión múltiple que se lo realiza en el capítulo tercero con el desarrollo del Modelo Probit para cuantificar los efectos marginales de factores determinantes del trabajo infantil en la provincia de Cotopaxi.

3 Política pública local

Los primeros pasos para el estudio de las políticas públicas locales se dan en base a un acercamiento a la realidad municipal, observando las características del poder local, más allá de la dimensión de los partidos políticos. Se analizan las acciones públicas que el gobierno local lleva a cabo. Se analiza la política a este nivel (municipal) entre los gobiernos autónomos descentralizados, pues es el que tiene atribuciones directas para prestar servicios y garantizar derechos mediante dependencias y consejos legalmente establecidos.

El análisis de política pública local ha permitido mostrar la complejidad de la relación que mantienen las políticas y pone de manifiesto la importancia de la ejecución y el papel esencial que cumplen en esta fase del proceso las autoridades públicas locales. Se revaloriza la colaboración entre quienes deciden y quienes ejecutan, como una condición necesaria para el éxito de las políticas (Mény y Thoenig 1992, 257-262).

Las políticas públicas locales presentan características que las hacen específicas en relación con las políticas públicas nacionales. Se distingue dos grandes tipos de políticas públicas locales:

- Las de origen y ámbito puramente inscrito al contexto local siendo una expresión de la autonomía local y,
- Las de localización y ejecución de políticas públicas de niveles territoriales superiores (Canales y Pérez 2000, 76).

Para la realidad de nuestro país es posible aplicar políticas de localización y ejecución de niveles territoriales superiores y combinar con el desarrollo de políticas de origen local siempre y cuando estas se persigan los mismos objetivos nacionales. Un ejemplo de ello es la existencia de los Consejos Cantonales de Protección de derechos, establecida en el COOTAD (Asamblea Nacional 2010) artículo 598 menciona que “Cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos

consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos”.

También se debe tomar en cuenta las políticas duras y blandas. Las duras son las conformadoras, permaneciendo durante amplio periodo de tiempo y efectuando al núcleo esencial del Estado; mientras las segundas desarrollan a las políticas duras en un territorio, es decir poseen un menor alcance en las decisiones (Arenilla 2000, 159). Es importante señalar que no siempre hay una línea divisora entre estos dos alcances de las políticas, pues en el ejercicio puede unas blandas convertirse por aplicación exitosa en duras y viceversa. Este punto va a ser importante para entender a la erradicación del trabajo infantil.

En la Constitución del Ecuador en el Art. 100 se menciona que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.

Se observa que la Constitución establece la generación de política pública local con la participación de actores sociales y representantes públicos, con lo cual se asegura la normativa para el desarrollo y mejoramiento de la política pública local enfocada en la disminución de trabajo infantil, la misma que será planteada en el capítulo cuarto. Para comprender la aplicación de la política local se revisará conceptos de descentralización y parte de su debate.

4 Funciones descentralizadas

La preocupación de los gobiernos locales por contar con funciones descentralizadas es un tema importante en las últimas dos décadas; estas reformas se han venido implementando en varios países latinoamericanos, se ha promulgado nuevas leyes, se ha producido cambios importantes en la legislación sobre Gobiernos Regionales o Locales (Rusenfeld 1995, 9-10).

En el Ecuador se da como respuesta a las necesidades de los territorios de mayor atención del Estado, este planteamiento ha venido discutiendo anteriormente a la Constitución de 1998. Es así que en 1997 y ante las presiones de varios municipios

como el de Guayaquil se publica la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, avanzando con conceptos de descentralización, desconcentración (Socialismo Liberal 2005).

La idea de descentralización hace referencia a un sistema propenso a transferir de un determinado centro de toma de decisiones un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos a favor de entes, instituciones o regiones que tienen situación de subordinación mas no una relación jerárquica del centro (Massimo 1991, 35). Según el ámbito y materia que cubre la transferencia, puede tratarse de descentralización política, de descentralización administrativa y de descentralización financiera o fiscal (Suing 2013).

Se habla básicamente de dos clases de descentralización: la administrativa y la política: la descentralización administrativa, llamada también descentralización por servicios o desconcentración y la descentralización política o también conocida como autonomía (Borja 2007).

El paso significativo, a partir de la Constitución de 2008, está en que no solamente se discute un proceso de traspaso de funciones desde el centro hasta los gobiernos locales, sino que se establece un conjunto definido de funciones que deben cumplir de manera exclusiva los gobiernos autónomos descentralizados. Entre ellos están las funciones de prestación de servicios básicos y de acción directa en restitución de derechos.

4.1 Descentralización administrativa

Borja (2007) señala la descentralización administrativa delega ciertas atribuciones del gobierno central a los órganos periféricos de gestión para que cumplan determinadas funciones y proporcionen servicios públicos específicos a la comunidad, con el objetivo de descongestionar el trabajo del ente central y dotar de mayor eficiencia a la prestación de servicios. Esto no afecta el carácter unitario del Estado ni quebranta las relaciones de jerarquía que existen entre los órganos centrales y los órganos periféricos. Esta forma de traspaso de competencia no vulnera la condición del Estado unitario porque implica la vigencia de un solo orden jurídico, político y territorial.

Sin duda uno de los conceptos fundamentales de la descentralización administrativa es que mantiene la unidad el Estado, Lautaro Ojeda (2000, 9) presenta

a la descentralización como una transferencia de funciones, atribuciones y responsabilidades, recursos a hacia gobiernos seccionales a fin de distribuir los recursos y servicios de acuerdo a las necesidades de las circunscripciones territoriales.

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Autonomía y Descentralización (COOTAD) define que la descentralización “consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados” (Asamblea Nacional 2010).

4.2 Descentralización Política o Autonomía

Existen criterios diferentes con respecto al concepto de autonomía. Ojeda (2000, 9) señala que es la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipio, provincias y regiones u otras entidades para regir intereses peculiares de la vida interior mediante normas y órganos de gobierno propios. Sin embargo otros autores como Borja señalan a la autonomía como una forma de Estado por lo cual la concibe como una característica del estado federal y consiste en el fraccionamiento horizontal de las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales, y su distribución entre los órganos regionales que ejercen en su circunscripción todos estos poderes (Borja 2007).

Cabanellas (1962, 243) menciona a la autonomía como el “Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él”. También se menciona que los estados autónomos pueden tomar sus decisiones pero están sometidos a una soberanía estatal.

Por su parte el COOTAD define el término Autonomía como:

“La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional.”

4.3 Descentralización y autonomía en el Ecuador

Bajo la diversidad de criterios José Luis Coraggio plantea que los significados de descentralización y autonomía no pueden ser similares a los clásicos de la teoría liberal de la democracia, por la enorme diversidad estructural en lo económico, cultural y étnico (Coraggio 1987, 147).

La diferencia entre descentralización y autonomía consiste en que la descentralización es conjunto de actividades desarrolladas por diversos niveles de gobierno, dentro de la unidad nacional; mientras que la autonomía es el conjunto de facultades atribuidas a los órganos territoriales para manejar los propios asuntos (Montaño 2013).

Enrique Ayala Mora establece que en Ecuador la vigencia de autonomías es un esfuerzo descentralizador, siendo los dos conceptos complementarios más no opuestos, es así que descentralizar supone robustecer autonomías locales y regionales. En el mundo existe varios modelos más ninguno de ellos se encuentra concluido, por ello no es posible ofrecer una definición exacta de descentralización y autonomía; pues ésta se da de acuerdo a los países y los momentos históricos (Ayala Mora 2003).

En la Constitución del Ecuador del año 2008 se señala en el Artículo 1 que Ecuador es un Estado unitario que se gobierna de manera descentralizada además dentro de los deberes como Estado se encuentra el promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización. Cabe destacar la Constitución de la República no solo habla de autonomía sino también de descentralización es así que la organización del territorio se encuentra basado en Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) sean estos regionales, provinciales, cantonales, parroquiales además de Distritos Metropolitanos Autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales (Asamblea Constituyente 2008). Por ser descentralizado el Ente Central otorga competencias o facultades para que estos bajo su responsabilidad actúen dentro del marco constitucional y legal.

La Constitución a través del Art. 44 menciona que el Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; este entorno permitirá

la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.

Con todos estos conceptos es necesario mencionar que al momento de formular, implementar y evaluar la política pública se requiere de la articulación del Estado Central y de los GAD ya que el objetivo de los entes de Estado es la protección de derechos de las niñas, niños y adolescentes de acuerdo a la Constitución.

Es importante aquí tomar en cuenta el concepto de articulación entre los diversos niveles de gobierno para la aplicación de políticas públicas. Este es un ámbito poco desarrollado en los procesos de descentralización y muestra un vacío en la aplicación de políticas públicas, pues se asume que cada función se cumple en cada nivel, sin ampliar la necesidad y posibilidad de acción articulada entre los niveles de gobierno. Vamos a encontrar que en Cotopaxi, por ejemplo, la ausencia de articulaciones hizo que se pierdan oportunidades de aplicar de mejor manera la política pública de erradicación. “Una organización descentralizada y desconcentrada requiere una adecuada y potente articulación de gestión.” (Sáenz 2016, 16).

5 Dignificación o erradicación del trabajo infantil

Las políticas públicas a nivel de la mayor parte de países del mundo respecto al tema de trabajo infantil tienden a dignificar la participación de menores en el mercado laboral y en algunos a erradicarlo. Algunos especialistas en derechos infantiles critican el enfoque de la OIT (de erradicación), puesto que las estrategias de erradicación del trabajo infantil no atenderían la complejidad y singularidad de las dinámicas sociales propias de la región, donde el trabajo infantil puede entenderse como un mecanismo necesario para enfrentar la pobreza. Desde esta perspectiva, las políticas públicas deberían apuntar, antes que a la erradicación, a la dignificación del trabajo infantil (Bustamante 2010).

La dignificación o erradicación del trabajo infantil es un debate entre posiciones ideológicas claramente diferenciadas. Quienes plantean la dignificación del trabajo infantil parten de suponer que el trabajo de menores de edad no es necesariamente un problema en sí, lo que genera dificultad son las condiciones en que este trabajo se realiza. No lo enmarcan en un esquema de derechos y desarrollo de la niñez ya adolescencia, sino en una funcionalidad al sistema. Lo mencionan

como un fenómeno cuyo potencial para el desarrollo está siendo desaprovechado; ya que no es posible formular políticas de erradicación en torno a principios universales y a la vez atender la heterogeneidad de las dinámicas de cada país. En América Latina se ha observado gobiernos que suscriben acuerdos internacionales a favor de la erradicación y a la vez formulan políticas nacionales tendientes a la dignificación del trabajo infantil (Bustamante 2010).

Desde el enfoque de la dignificación el trabajo infantil se plantea que no es malo que los niños trabajen siempre que cuente con horarios, salarios y en lugares adecuados; y que se tenga el espacio necesario para la educación y diversión. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) tiene programas y políticas por la erradicación efectiva de cualquier tipo de trabajo infantil; por el contrario la ONG Save The Children distingue entre los efectos positivos y negativos del trabajo infantil, reconociendo que puede ser tanto dañino como beneficioso para la realización de los derechos de la infancia. La ONG defiende al trabajo infantil “no como un derecho, sino como un medio para hacer valer otros derechos”. Sin embargo el problema es que el paso que hay del trabajo infantil a la explotación es muy pequeño. Por eso hay que regularlo de alguna manera para que la situación no se vuelva crónica y los menores no se conviertan en mano de obra barata (Biosca 2013).

En Latinoamérica han surgido movimientos sociales de Niños y Adolescentes Trabajadores (NAT) que han realizado diferentes acciones, manifestaciones y han elaborado varias declaraciones para presentar sus propuestas entre ellas el que se les reconozca el derecho a trabajar independientemente de su edad (Morsolin, Voltaire 2007).

Algunos críticos de la erradicación del trabajo infantil plantean que las políticas públicas deben orientarse a erradicar las causas que llevan a las niñas, niños y adolescentes a trabajar y a dignificar las condiciones de trabajo para asegurar que estas actividades se cumplan en las condiciones adecuadas. Por otra parte se plantea que varios países no están aún en condiciones de erradicar el trabajo infantil, por eso es necesario dignificarlo con la tutela del Estado; finalmente la eliminación del trabajo infantil debería tener diferentes etapas, incluyendo dignificar, controlar y regular su intensidad (Morsolin 2010) (Hernandez 2009).

Desde el punto de vista de la dignificación se observa el corto plazo, donde el trabajo que hacen los niños les permite contribuir a la subsistencia familiar, dicha contribución tiene significado entre las familias en condición de extrema pobreza.

En estas familias se considera que el trabajo infantil contribuye de algún modo a paliar las necesidades y se ve al trabajo como una forma de capacitar al menor.

Bajo el criterio de erradicación de trabajo infantil se encuentran los abolicionistas quienes defienden que las niñas, niños y adolescentes no deben trabajar. En esta postura se defiende que la etapa de la niñez y de la adolescencia corresponde a una época formativa y de gran importancia en la vida de todas las personas y debe ser dedicada a la educación básica y actividades de entretenimiento. El trabajo infantil se considera una violación de los derechos humanos en diferentes planos por lo cual debería desaparecer; se lo identifica como un resultado y también una causa de la pobreza. En este criterio se ha alineado la comunidad internacional y ha acordado que el trabajo infantil debe eliminarse de ahí el surgimiento de normativa y acuerdos internacionales para lograr este propósito.

Al existir trabajo infantil se asegura que no todos los niños, niñas y adolescentes tienen las mismas oportunidades para su desarrollo ni al bienestar y felicidad en sus diversas dimensiones, por tanto al erradicar este problema se busca disminuir la desigualdad existente. Para lo cual se requiere:

- Acceso a una educación de calidad y pertinente a las necesidades tanto de los niños como de sus padres.
- Tiempo para el desarrollo social, creativo y lúdico de la niñez.
- Generar el cambio de actitudes de los padres frente al trabajo, promoviendo en ellos una concepción de derechos que valore al niño.

El enfoque que usa esta investigación corresponde a la erradicación del trabajo infantil ya que es el mismo que se ha fijado la comunidad internacional y sobre todo en un posicionamiento avanzado del Estado central ecuatoriano.

Capítulo segundo

Trabajo Infantil

El presente capítulo analiza el Trabajo Infantil desde su concepto más global para luego abordar el análisis del problema de trabajo infantil en el Ecuador a través del análisis de la normativa, el tratamiento gubernamental, las políticas públicas que se han desarrollado a fin de solucionar este problema y su conceptualización en el periodo tomado para esta investigación.

El trabajo infantil es un problema de carácter mundial que presenta varias causas como la pobreza, violencia intrafamiliar, los patrones culturales, la permisividad social, la falta de oportunidades y la falta de cobertura, calidad y cumplimiento de la obligatoriedad de la educación (Organización Internacional de Trabajo 2007, 13). A esto hay que añadir una funcionalidad laboral al sistema capitalista, que encuentra en los niños una mano de obra muy barata, cautiva y sin los costos extraordinarios al salario. No debemos olvidar que la revolución industrial nació utilizando trabajo infantil en condiciones de explotación extrema. Basta con constatar el uso, todavía reciente, de miles de niños en la producción bananera en Ecuador.

Los estudios realizados revelan que los niños y niñas que viven en los hogares más pobres y en zonas rurales tienen más probabilidades de ser víctimas del trabajo infantil; cuando un niño trabaja, esta actividad interfiere con su educación por lo que se transforma en un factor de perpetuación de la pobreza (UNICEF 2010).

El trabajo infantil constituye actualmente un problema preocupante, porque el número de niños afectados es elevado; y por las graves consecuencias en el desarrollo personal del niño y sobre el desarrollo económico-social de los países afectados (Organización Internacional del Trabajo 1999). La erradicación del trabajo infantil es un reto para el Ecuador y para los demás países de América Latina por lo que demanda de respuestas integrales multisectoriales las que integren al sector público, privado y a las familias a fin de garantizar el pleno cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Como se trató en el numeral 5 del capítulo primero existe dos tendencias en cuanto al tratamiento de las actividades que realizan los niños: (1) una agresión a sus derechos y capacidades de desarrollo personal o (2) un medio para hacer valer otros

derechos; sin embargo el enfoque que toma esta investigación es la que considera al trabajo infantil como una agresión a los derechos de niñas, niños y adolescentes que debe erradicarse de acuerdo a los objetivos que el país se ha planteado.

1 Definiciones de trabajo infantil

Existe diversidad de criterios en cuanto a la definición de trabajo infantil, tanto de organismos internacionales como de autores individuales. Es así que la Organización Internacional de Trabajo (OIT) define al trabajo infantil como “todo trabajo que priva a los niños y niñas de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico” respecto a los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años. Sin embargo también señala que existe actividades de los niños que no se los consideran como negativos sino los prepara para ser miembros productivos de la sociedad; siempre y cuando no atenten contra su salud, no afecte su desarrollo personal ni interfieran con su escolaridad (Banco Mundial 2005). Es importante señalar que se diferencia al trabajo infantil por la edad de los menores así de 5 a 14 años se considera trabajo infantil mientras que de 15 a 17 años es trabajo adolescente.

El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) define el trabajo infantil como “cualquier trabajo que supere una cantidad mínima de horas, dependiendo de la edad del niño o niña y de la naturaleza del trabajo” bajo los siguientes criterios:

- Entre 5 y 11 años: al menos una hora semanal de trabajo remunerado o 28 horas semanales de trabajo doméstico.
- Entre 12 y 14 años: al menos 14 horas semanales de trabajo remunerado o 28 horas semanales de trabajo doméstico.
- Entre 15 y 17 años: al menos 43 horas de trabajo remunerado o de trabajo doméstico semanales (UNICEF 2010).

También se define al trabajo infantil como aquellas actividades desempeñadas por menores tales como los trabajos de cualquier clase remunerados o no, ocupaciones de tiempo completo, quehaceres que interfieren con la asistencia escolar, tareas de explotación o perjudiciales, labores que violan las leyes nacionales o internacionales sobre trabajo infanto- juvenil (Amar y Madarriaga 2009, 1).

Según el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (SIISE), el trabajo infantil se define en los mismos términos que el empleo general. Son *ocupados* aquellos que trabajaron

al menos una hora en la semana de referencia; aquellos que a pesar de que no trabajaron, tenían trabajo del cual estuvieron ausentes por motivos de vacaciones, enfermedad, licencia por estudios, entre otros; o, aquellos que realizaron actividades dentro del hogar por un ingreso, aunque las actividades no guarden las formas típicas de trabajo asalariado o independiente. Entonces, el trabajo infantil considera a las personas *ocupadas* entre los 5 y 17 años.

Cada una de las definiciones de trabajo infantil posee sus propias características; en esta investigación se utiliza la definición establecida por la OIT por su carácter de general y la conceptualización del SIISE porque es la definición manejada por el Instituto Nacional de Estadísticas de Censo (INEC) en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) de donde se obtendrá la estadística para el presente capítulo y los datos para el modelo Probit a aplicar en el capítulo tercero.

2 Factores que determinan el Trabajo Infantil

Es de suma importancia entender los elementos determinantes del trabajo infantil, ya que solo si se identifican se podrá combatir el problema mediante el diseño y ejecución de políticas efectivas y de alto impacto en la población afectada.

En los últimos años los estudios se han dedicado a examinar los determinantes del trabajo infantil y han encontrado que, si bien hay una fuerte relación positiva entre éste y la pobreza, no es sólo el nivel de ingreso familiar lo que importa, sino también sus fluctuaciones (Organización Internacional del Trabajo 2004).

Se afirma que el factor más importante que provoca que las familias empujen a los hijos hacia el trabajo infantil, es la pobreza del hogar, especialmente en los hogares más numerosos. “La correlación entre ingresos de las familias y trabajo infantil es fuertemente negativa, lo cual no quiere decir que en donde hay altos ingresos no hay niños trabajadores, sino que se reduce notablemente la probabilidad de que ellos tengan que salir a buscar fuentes de ingresos” (Quiroga 2006, 8).

Los niños se incorporan a la fuerza laboral como el resultado de una combinación de componentes económicos, sociales y culturales; además las relaciones de parentesco, amistad y autoridad acompañadas de una oportunidad de empleo constituyen factores determinantes en el trabajo del infantil (Flórez, Knaul y Méndez 1995, 31). Existen factores como edad, etnia, nivel educativo, zona en la

que residen las niñas niños y adolescentes que influyen en la decisión sobre trabajar. Por ejemplo a mayor edad, mayor es la probabilidad de insertarse en actividades económicas (Jarrín 2013, 42).

Según Quiroga (2006, 80) otros factores determinantes en el trabajo infantil es la ausencia de uno de los padres, la jefatura de hogar femenina, el estado de propiedad de vivienda, la pobreza estructural, la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil.

Los factores culturales también afectan a la problemática puesto que los padres opinan que el trabajo es instructivo y en estratos más bajos algunas personas llegan a considerar que la educación carece de propósito. Por otra parte los niños que tienen acceso al dinero toman la decisión de trabajar por su propia cuenta arrastrados por la posibilidad de acceder por si solos al consumo (Organización Internacional del Trabajo 2004). El género es otro factor determinante puesto que se ha observado que los hombres salen a trabajar más rápido y tienen mayores oportunidades de trabajo que las mujeres (Quiroga 2006, 81).

Las características socioeconómicas de los padres (o del jefe de hogar) son determinantes en el trabajo infantil; el bajo nivel educativo de los padres incide en el futuro de los niños; se ha detectado que en algunos casos que el nivel de instrucción de la madre puede ser más influyente que el del padre. Otros factores provenientes de los jefes de hogar que afectan la decisión de los menores para ingresar al mercado laboral son: edad de los padres y las labores que desempeñan (Gamero y Lassibille 2011, 5).

Por otra parte, el perfil del hogar del que provienen las niñas, niños y adolescentes es importante en la descripción del trabajo infantil, aquí se disgregan elementos como: ingreso potencial familiar, tamaño de la familia, la relación de dependencia y situaciones de enfermedad en la familia o incapacidad para trabajar; es así que cuando más adultos trabajan, disminuye la probabilidad de que laboren las niñas, niños y adolescentes. Se detecta que factores externos como la intervención estatal a través de programas de educación o transferencia monetaria como el Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador son factores que pueden incidir en la disminución del trabajo infantil (Jarrín 2013, 43).

Los factores descritos son tomados en cuenta en el capítulo tercero dentro de la construcción del modelo PROBIT.

3 Recurrencia del trabajo infantil

La recurrencia es la repetición de un fenómeno sobre el mismo individuo, en este caso, el trabajo infantil tiende a ser un fenómeno repetitivo cuando se retira la los controles o los incentivos que buscan evitar el mismo, por esto es necesario atacar las causas que generan que los menores deban realizar actividades remuneradas o no.

La recurrencia de este problema se da por *perviciencia de causas*. Cuando la política pública en conjunto con sus planes, programas y proyectos no logra eliminar las causas que generan el trabajo infantil, este es susceptible a continuar una vez que el proyecto aplicado concluya.

El factor más complicado de modificar es la *cultura* de las familias e incluso de la sociedad, puesto que si el entorno social acepta que un menor ejerza actividades productivas no llega a establecer que es necesario erradicar el trabajo infantil. Este caso se da con mayor frecuencia en los sectores de menores recursos donde los padres laboraron desde pequeños y por tanto esta actividad es apropiada.

4 Normativa Nacional e Internacional relacionada al Trabajo Infantil

Con el propósito de prevenir y erradicar el trabajo infantil se ha desarrollado un sistema normativo a nivel nacional e internacional, el cual se fundamenta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos donde se enmarcan los derechos de todas las personas y su condición de igualdad independientemente de su religión, etnia, condición social y género. A partir de esta Declaración se ha generado otros instrumentos normativos como lo son: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, entre otros.

La Convención sobre los Derechos del Niño, plenamente asumida por Ecuador, ha tenido una evolución histórica, como preámbulo se plantea la Carta de las Naciones Unidas firmada en 1948 puesto que en esta se inscribe el derecho a cuidados y asistencia especiales a la maternidad y la infancia, desde entonces ha tenido varias modificaciones. En 1959 se establece la Declaración de los Derechos del Niño que es el primer instrumento dedicado especialmente a niños y niñas, el mismo no tenía carácter mandatorio ni vinculante. Posteriormente y ante la necesidad

de instrumentos legales de aplicación obligatoria se desarrolla en 1989 la Convención sobre los Derechos del Niño.

La Convención sobre los Derechos del Niño en el artículo 32 menciona que “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social” para tal efecto los estados desarrollaran medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para garantizar la aplicación del artículo (GTZ, CONCED 2014, 217).

La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se firma en el 2007 la importancia de esta declaración para el tema de investigación proviene del Art. 17 donde se establece que:

Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación de los niños, o que pueda ser perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social de los niños.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha generado resoluciones respecto a la edad mínima para trabajar, la eliminación de las peores formas de trabajo, además a nivel regional se ha desarrollado la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, entre otros instrumentos legales.

En el Ecuador en el año 2002 se determinan 43 formas de trabajo peligroso prohibidas para menores de 18 años mediante consultas entre el Ministerio de Trabajo y Empleo, el Consejo de la Niñez y Adolescencia y el Comité Nacional de Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil, este listado no tuvo normativa jurídica sin embargo sirvió de base para la creación y aprobación del *Código de la Niñez y Adolescencia* en 2003 (Ponce y Falconi 2011, 11).

El Código de la Niñez y Adolescencia dedica una sección al trabajo de niñas, niños y adolescentes, estableciendo el derecho a protección contra la explotación laboral, fija en quince años la edad mínima para el trabajo incluyendo el servicio doméstico; en el marco de los convenios internacionales ratificados por el Ecuador. En el Art. 83 menciona la erradicación del trabajo infantil a través de la elaboración y ejecución de políticas, planes, programas y medidas de protección para quienes aún no han cumplido quince años. Además se establece la jornada laboral para los

mayores de quince años se establece en seis horas diarias por un máximo de cinco días a la semana y su derecho a la educación no debe verse limitado.

Se coloca una excepción a la edad mínima de trabajar para el caso de trabajos formativos o de prácticas culturales cuando reúnan las siguientes características:

1. Que respeten el desarrollo físico y psicológico del adolescente, en el sentido de asignárseles solamente tareas acordes con sus capacidades y etapa evolutiva; 2. Que contribuyan a la formación y desarrollo de las destrezas y habilidades del adolescente; 3. Que transmitan valores y normas culturales en armonía con el desarrollo del adolescente; y, 4. Que se desarrollen en el ámbito y beneficio de la comunidad a la que pertenece el adolescente o su familia (Asamblea Nacional 2014).

También en el artículo 87 se indica como trabajos prohibidos a los siguientes:

1. En minas, basurales, camales, canteras e industrias extractivas de cualquier clase;
2. En actividades que impliquen la manipulación de sustancias explosivas, psicotrópicas, tóxicas, peligrosas o nocivas para su vida, su desarrollo físico o mental y su salud;
3. En prostíbulos o zonas de tolerancia, lugares de juegos de azar, expendio de bebidas alcohólicas y otros que puedan ser inconvenientes para el desarrollo moral o social del adolescente;
4. En actividades que requieran el empleo de maquinaria peligrosa o que lo exponen a ruidos que exceden los límites legales de tolerancia;
5. En una actividad que pueda agravar la discapacidad, tratándose de adolescentes que la tengan;
6. En las demás actividades prohibidas en otros cuerpos legales, incluidos los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador; y,
7. En hogares cuyos miembros tengan antecedentes como autores de abuso o maltrato.

El Código de la Niñez y Adolescencia prohíbe el trabajo para los menores de quince años sin embargo separa las actividades formativas o culturales lo cual se acerca a la realidad del país, pero no permite la erradicación de este problema social.

En el año 2006 el listado de trabajos prohibidos fue ampliado en 14 actividades, en el 2008 se modificó a 93 actividades prohibidas, cabe recalcar que estos listados coexisten y ninguno reemplaza al anterior por los que han generado confusión en los inspectores de trabajo, que no poseen claridad en el listado a aplicarse.

El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) diseña el *Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia 2005 – 2014*, donde se plantea 29 políticas para la atención de este grupo. En cuanto a trabajo infantil, existe dos políticas:

- Política 18: erradicar progresivamente el trabajo infantil nocivo, peligroso o de riesgo (para niños y niñas de 5 a 12 años); y la

- Política 27: erradicar el trabajo prohibido y peligroso, y protección frente al trabajo y la explotación laboral (para niños y niñas de 13 a 18 años).

Como instrumento de orientación para los organismos del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia; y enmarcado en el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia para el periodo 2007 – 2010, se estableció la *Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007 – 2010*, esta manejaba seis políticas públicas: (1) ningún niño o niña, menor de 28 días muere por causas prevenibles; (2) ningún niño, niña o adolescente con hambre o desnutrición; (3) ningún niño, niña o adolescente sin educación; (4) ningún niño, niña o adolescente maltratado; (5) ningún niño, niña o adolescente en trabajos peligrosos o prohibidos; y, (6) fomentar la participación social y la construcción de ciudadanía.

El *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007 – 2010* en los objetivos 1 y 6 aborda el tema del trabajo infantil.

- El objetivo 1: “Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial” especifica la política 1.10: “disminuir la mendicidad, la explotación sexual y la trata de niñas, niños y adolescentes y erradicar la mendicidad infantil”.
- El objetivo 6: “Garantizar el trabajo estable, justo y digno”, en su política 6.5 habla de la erradicación del trabajo infantil en las áreas de actividad económica de mayor riesgo; con la meta de: “reducir en 34% el porcentaje de niños y niñas que trabaja y no estudia” (SENPLADES 2007).

La Constitución del Ecuador aprobada en el 2008 en el capítulo tercero Art 35 menciona que los niñas, niños y adolescentes recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, con este antecedente la carta magna dedica la sección quinta (Art 44, 45 y 46) a este grupo poblacional; aquí se menciona que el Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes asegurando el ejercicio pleno de sus derechos que son los comunes al ser humano y específicos de su edad, para esto se apoyarán de políticas intersectoriales. El Art. 46 puntualmente indica que el Estado adoptará medidas de protección especial para niñas, niños y adolescentes:

Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica. Se prohíbe el trabajo de menores de quince años, y se implementarán políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil. El trabajo de las adolescentes y los adolescentes será excepcional, y no podrá conculcar su derecho a la educación ni realizarse en situaciones nocivas o peligrosas para su salud o su desarrollo personal. Se respetará, reconocerá y respaldará su trabajo y las demás actividades siempre que no atenten a su formación y a su desarrollo integral.

Después el *Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009 – 2013* señala en el objetivo 1: “Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad”, mediante el lineamiento g) de la política 3 que establece que se debe “generar mejores condiciones económicas para los hogares en sus diversos tipos y, a través de programas sociales específicos, erradicar el trabajo infantil, priorizando los hogares con jefatura femenina de áreas urbano marginales y rurales”. Por otra parte el lineamiento d) de la política 10 que especifica que se debe “fomentar acciones integrales de prevención del trabajo infantil” (SENPLADES 2009).

En 2013 la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017 se constituye en un instrumento orientado hacia el tratamiento integral de la temática de trabajo infantil desde los derechos. La Agenda se basa en seis ejes de acción entre ellos la protección el cual contiene el tema de trabajo infantil, además señala que el trabajo es prohibido para menores de 15 años y para los adolescentes sobre esta edad el trabajo debe ser la última alternativa. Se reconoce que se requiere iniciativas multisectoriales para la erradicación del trabajo infantil, se destaca los siguientes programas: (1) protección especial para niñas, niños y adolescentes, (2) erradicación progresiva de la mendicidad y (3) erradicación del trabajo infantil (Vásquez, Muñoz y Tomsich 2015, 23-24).

Además existe el Código Orgánico de Ordenamiento territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), donde las competencias en protección de niñez y adolescencia no son exclusivas del Gobierno Central sino involucran a todos los niveles de gobierno en diferente grado, por tanto debe considerarse una articulación de las políticas y no una separación de funciones.

La Constitución de 2008 establece en su artículo 340 el Sistema de Inclusión y Equidad Social, destinado a asegurar el ejercicio, garantía y exigibilidad de derechos. Dentro de este sistema incorpora (en el artículo 341) al mencionado sistema de protección de la niñez. Con ello articula a todas las entidades nacionales y locales que tienen que ver con políticas, normas, programas y servicios.

De acuerdo a lo expuesto el Ecuador presenta una avanzada normativa en cuanto a protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, enmarcados en convenios internacionales de los cuales nuestro país es parte.

5 Evolución histórica de la institucionalidad en el ámbito del trabajo infantil

A continuación se presenta la institucionalidad que se desarrolló en el Ecuador en torno a la protección de niños, niñas y adolescentes como una compilación de lo presentado en Montalvo (2012, 21-29) y en Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (2006, 8-14); además de otras fuentes de instituciones que hacen tratamiento del trabajo infantil en Ecuador.

La prevención de trabajo infantil fue liderada por Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA), institución de carácter privado financiada con recursos públicos, que posteriormente se anexó al sector público. El INNFA se crea en el año 1960 bajo el nombre de Patronato Nacional del Niño en el Ecuador de administración privada y con un enfoque asistencial. En 1980 cambia su denominación a Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) y presta servicios como: centros de rehabilitación, escuelas especiales, guarderías, ancianatos y orfanatos.

En 1994 el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) y el Banco Mundial realizan la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) para obtener información sobre la situación y las tendencias del bienestar de la población donde se observa que 1 de cada 5 alumnos de primaria desempeñaba alguna actividad económica. A partir de estos resultados se generó acciones para la creación de centros de desarrollo infantil, la acción médica solidaria, la protección y educación para los niños trabajadores, la acción ciudadana por la ternura, el programa creciendo con nuestros hijos, voluntariado por la infancia y familia, y la red de información de la infancia y la familia.

En noviembre de 1997 se instituye el Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (CONEPTI), quienes desarrollaron el Plan Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil. También se crea el Sistema de Inspección y Monitoreo del trabajo Infantil, dependiente del CONEPTI y adscrito al Ministerio de Trabajo y Empleo (actualmente Ministerio de Trabajo) con la finalidad de vigilar el cumplimiento de leyes, controlar la gestión de la información sobre trabajo infantil y realizar el seguimiento de casos y denuncias.

En el 2003 se estructura el *Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia* que se define como un:

Conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios (público, comunitario y privados) que tienen el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia; define medidas, procedimientos, sanciones y recursos en todos los ámbitos para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes establecidos en la Constitución Política del Ecuador, los instrumentos jurídicos internacionales y en el Código de la Niñez y la Adolescencia. (Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia 2011)

Este sistema se integraba por tres tipos de organismos: *organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas* (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia); *organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos* (Juntas Cantonales de Protección de Derechos y Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia, Jueces de la Niñez y Adolescencia, Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), Procurador de Adolescentes Infractores, Defensorías del Pueblo, entre otros); y, *organismos de ejecución* de políticas, planes, programas y proyectos (Entidades Públicas y Privadas de Atención).

En el 2003 entra en vigencia el Código de la Niñez y Adolescencia que promueve la desconcentración, al mismo tiempo el INNFA contaba con un nuevo modelo orgánico funcional el cual aportó al desarrollo de la gestión por programas, direccionado por la formulación participativa de políticas en las áreas de desarrollo infantil, protección especial y atención emergente; todo lo mencionado bajo un modelo de gestión territorial. Además se crea el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, y el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) como instancia rectora de las políticas en materia de infancia y adolescencia en el Ecuador.

En el año 2004 el CNNA formuló el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia con el apoyo de actores civiles y estatales, el mismo establece 29 políticas hasta el año 2014.

En el 2008 INNFA se transformó en entidad pública adscrita del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), antes llamado Ministerio de Bienestar Social, bajo el nombre de Instituto de la Niñez y la Familia (INFA). La rectoría de la política pública referente a la protección infantil la tenía el MIES; el INFA se convirtió en

una entidad ejecutora que asistía en la construcción de políticas. Se liquidaron otras instituciones como: Operación de Rescate Infantil (ORI), Dirección de Atención Integral a Niños y Adolescentes (DAINA) y Fondo de Desarrollo Infantil (FODI).

En noviembre del 2012 se fusiona el Instituto de la Niñez y la Familia (INFA) y el Programa de Protección Social (PPS) a la estructura del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Actualmente, la prevención y erradicación del trabajo infantil está a cargo de la Dirección de Servicios de Protección Especial que forma parte de la Subsecretaría de Protección Especial.

El CNNA por medio de una transición desde el año 2014 constituye en el Consejo de Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), organismo que actualmente es responsable de garantizar el pleno ejercicio de derechos, igualdad y no discriminación de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas mayores.

En el 2009 el Ministerio de Trabajo y Empleo se fusiona con la Secretaria Nacional Técnica de Desarrollo de Recurso Humano y Remuneraciones del Sector Público (SENRES) denominándose Ministerio de Relaciones Laborales, dentro del mismo constaba la Comisión Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil con el objetivo de Impulsar la inspección y el monitoreo del trabajo infantil y adolescentes promoviendo la participación de organismos de la sociedad.

Desde el 2007 el Ministerio de Trabajo y Empleo participa de los programas para la erradicación del trabajo infantil en el país fundamentalmente mediante la aplicación de una política pública de prohibición y sanción a empresas que tuvieran incorporado trabajo de menores de edad en sus nóminas. Realiza inspecciones a empresas de toda clase que van desde florícolas, bananeras, industrias; además ha impulsado campañas de concientización entre empleadores a nivel nacional para evitar la contratación de menores de 15 años y regularizar la contratación de adolescentes de acuerdo a criterios de tipo de actividad y tiempo que utilizan para estas actividades de modo que no interfiera con su educación.

En noviembre del 2014 el Ministerio de Relaciones Laborales cambia su nombre a Ministerio de Trabajo como se lo conoce hasta la actualidad, por considerarse que este nombre resalta la importancia del trabajo del ser humano sobre el capital y la rectoría sobre la gestión del talento humano de esta institución.

Actualmente el Ministerio de Inclusión Económica y Social posee la Subsecretaría de Protección Especial y su Dirección de Servicios de Protección Especial que maneja la política de erradicación progresiva del trabajo infantil a

través de intervenciones públicas en coordinación con otras instituciones. Por su parte el Consejo de Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) actualmente es responsable de asegurar el pleno ejercicio de derechos, igualdad y no discriminación de niñas, niños, adolescentes además que abarca al grupo de jóvenes, adultos y adultas mayores (Constitución Art, 156).

6 Políticas públicas de Trabajo Infantil en el periodo 2006 – 2014

La Política Pública de acuerdo al marco teórico de la presente investigación se describe como todo lo que los gobiernos hacen o dejan de hacer para cumplir con los objetivos colectivos y modificar una situación problemática; cuya acción se materializa mediante programas, proyectos, y otras intervenciones. A través del período 2006–2014, se analizará las siguientes intervenciones realizadas para atender la problemática del trabajo infantil a nivel nacional: *Programa de Erradicación del Trabajo Infantil* desarrollado por el Ministerio de Relaciones Laborales en conjunto con el Ministerio de Inclusión Económica y Social mismo que desencadenó varias formas de atención para los menores que trabajan o que se encuentran en riesgo de hacerlo; además se revisa los proyectos que desarrolló el INFFA como el Programa de Apoyo a la Escolarización, Comedor de Apoyo Escolar (CAE), y Modalidad Flexible Avanzar y Modalidad *Wiñari*.

6.1 Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil

En el 2007 el Ministerio de Relaciones Laborales (MRL) crea el *Programa de Erradicación del Trabajo Infantil*, para la eliminar el trabajo infantil en los basurales, regularizar el trabajo de adolescentes en supermercados y erradicar otras formas de trabajo infantil peligrosos como los realizados en camales, minas, canteras, transporte y agroindustria.

A través de políticas, programas y acciones articuladas se buscó enfrentar parte de las causas y efectos del trabajo infantil, se incentivó la co-responsabilidad social privada y generó restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación laboral.

6.1.1 Intervención en basurales

El Gobierno Nacional decidió implementar una política de protección especial para niñas, niños y adolescentes que se encontraban trabajando en botaderos de basura del Ecuador; se inició con esta rama de actividad por ser parte del trabajo infantil peligroso además de ser una de las ramas donde más menores se encontraban laborando. La meta nacional planteada fue ningún niño trabajando en botaderos de basura a nivel nacional; meta que se cumplió en mayo del 2011.

Para lograr la meta propuesta se creó la Mesa de Erradicación de Trabajo Infantil en botaderos misma que estaba conformada por el Ministerio de Relaciones Laborales, Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Instituto Nacional de la Familia, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y otras instituciones con experiencia en estos procesos como UNICEF. Se generó además apoyo financiero privado desde PRONINÑO y asistencia técnica a través de la Organización No Gubernamental DYA.

Hasta el 2011 se retiraron de la situación de riesgo a 2.160 niñas, niños y adolescentes además en 171 municipios se desarrolló distintas medidas de control en los botaderos. A continuación se describe las líneas de acción y las actividades que formaron parte del proyecto:

Tabla 7
Líneas de acción del Proyecto Erradicación de Trabajo infantil en basurales

Línea de acción	Actividades
Articulación entre las instituciones competentes	Reuniones permanentes en la mesa de Erradicación del trabajo infantil en botaderos, donde se desarrolló el plan de trabajo y se evaluó las acciones implementadas. Socialización a los municipios para sumarse a la iniciativa mediante acciones puntuales.
Implementación de medidas de control, prevención y erradicación de trabajo infantil en botaderos Municipales	Emisión de ordenanzas municipales para erradicar el trabajo infantil de los botaderos. Construcción de cerramientos en los botaderos municipales Contratación de guardias para impedir el ingreso de menores a los botaderos. Colocación de rótulos informativos sobre la prohibición en los ingresos a los botaderos

Sanciones económicas para los municipios que no impidan el acceso de menores a los botaderos de basura	Seguimiento a los compromisos hechos por los municipios en torno a la construcción de cerramientos, contratación de guardias y colocación de rótulos. Inspecciones sorpresa a los botaderos para detectar si existe niños trabajando. Creación de un reglamento donde consta una tabla de multas según el tipo de incumplimiento generado.
Concientización de la ciudadanía	Desarrollo de programas comunicacionales que incluyeron afiches, capacitación y pautas publicitarias.
Creación de un protocolo para la prevención y erradicación del trabajo infantil en basurales.	Publicación del protocolo que se generó para su aplicación nacional tanto en medio físico como digital.
Inserción y reinserción escolar	Entrega de becas a los menores retirados de basureros. Socialización sobre derechos a las familias donde se presentó casos de menores trabajadores. Capacitación sobre alternativas económicas a las familias.

Fuente: MIESS 2013

Elaboración de la autora

En mayo de 2011, el Ministerio de Relaciones Laborales condujo inspecciones en todos los cantones del país certificando que ya no existen niños, niñas y adolescentes trabajando en botaderos de basura y mostrando que el programa daba los resultados propuestos, permitiendo continuar con la erradicación de otras de las peores formas de trabajo infantil que se desarrollaban en el país como es el trabajo en camales, minas, canteras entre otras.

6.1.2 Intervenciones en camales, florícolas y bananeras

Durante el 2012 la Mesa Nacional Intersectorial de Erradicación del Trabajo Infantil, enfocó sus esfuerzos en la desvinculación de niños que trabajaban en camales municipales, florícolas, supermercados y terminales terrestres.

La metodología aplicada para estas intervenciones fue similar a la desarrollada en la erradicación de trabajo infantil en basurales; de tal forma que en 126 camales se implementó guardias de seguridad que eviten el ingreso de menores, además en 80 camales se instalaron rótulos de prohibición para el ingreso de menores de edad; y como medida complementaria se realizó monitoreo permanente en los 171 camales municipales del país, donde se identificaron 57 niños, niñas y adolescentes trabajadores en esta actividad. Finalmente en diciembre del 2012 se declaró cumplida la meta de erradicación del trabajo infantil en camales municipales a nivel nacional.

Para la intervención en florícolas y bananeras se obtuvo el compromiso de la Asociación de Productores y Exportadores de Flores del Ecuador Exploflores y de Fedexpor que en conjunto con el Ministerio de Trabajo realizaron socializaciones de la normativa sobre el trabajo y las sanciones en caso de existir trabajo infantil dentro de las plantaciones florícolas y bananeras. Se realizó inspecciones sorpresa donde se desvinculó a cerca de 4500 niños y adolescentes y se sancionó a los empleadores con multas económicas basadas en el número de niñas, niños y adolescentes encontrados trabajando formal o informalmente.

Tabla 8 Proyecto de Erradicación del trabajo infantil en basurales y camales

Proyecto	Factores afectados	Resultados
Erradicación del trabajo infantil en basurales y camales	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia escolar mediante la entrega de becas. - Alternativas económicas a las familias mediante capacitación. - Asistencia en salud a niños afectados por el desarrollo de las actividades. - Capacitación a las familias vulnerables sobre los derechos de los niños 	<ul style="list-style-type: none"> - 2160 niños y adolescentes retirados de basurales. - Basurales con cerramientos, guardias y rótulos para evitar el ingreso de menores. - 57 niños y adolescentes retirados de camales. - Camales con guardias y letreros para evitar el ingreso de menores

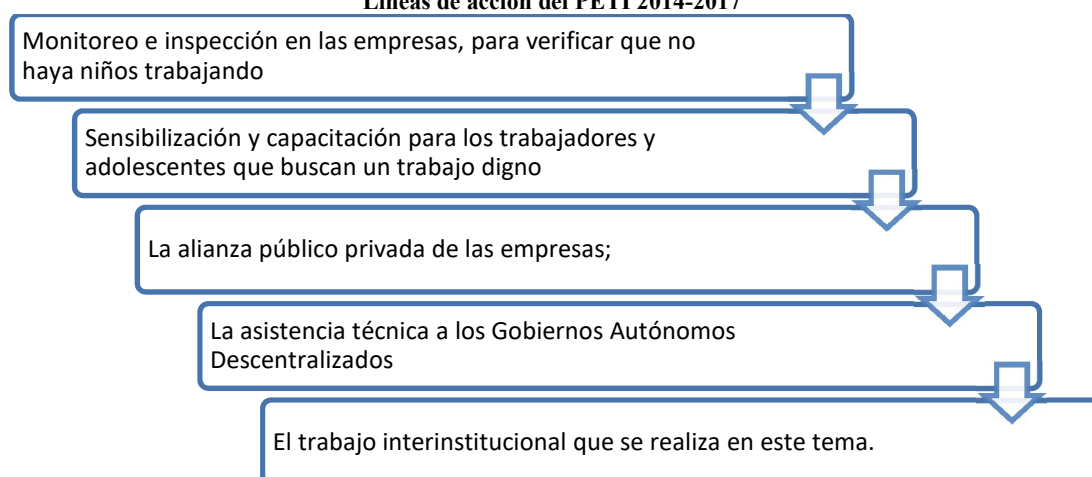
Fuente: MIESS 2013
Elaboración de la autora

6.1.3 Intervenciones público privadas

El proyecto de erradicación del trabajo infantil en basurales y camales evidenció la necesidad de desarrollar un programa que articule alianzas público-privadas con el propósito de generar acciones y estrategias de ambos sectores, para la prevención y erradicación del trabajo infantil bajo los principios de la responsabilidad social empresarial, de esta forma se crea la Red de Empresas por un Ecuador Libre de Trabajo Infantil como un esfuerzo entre el sector público y privado que inicio en 2012 con 5 empresas y para 2014 contaba con 27 empresas a nivel nacional las cuales tienen el compromiso de tolerancia cero ante el trabajo infantil (Ministerio de Relaciones Laborales 2013, 3).

La Red de Empresas pasó a formar parte del Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) 2014- 2017, liderado por Ministerio de Trabajo en conjunto con la empresa privada, este proyecto desarrolló cinco estrategias:

Gráfico 1
Líneas de acción del PETI 2014-2017



Fuente: MIESS 2015
Elaboración de la autora

Estas estrategias están ligadas a las que se ejecutó en el programa de Erradicación del Trabajo Infantil descrito anteriormente.

Tabla 9 Proyecto de erradicación del trabajo infantil 2014-2017

Proyecto	Factores afectados	Resultados
Red de empresas y Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil	<ul style="list-style-type: none"> - Prevención ante la contratación de menores en actividades productivas formales. - Asistencia escolar mediante la entrega de becas. - Capacitación a adolescentes sobre trabajos dignos 	<ul style="list-style-type: none"> - 120 empresas capacitadas acerca de los riesgos del trabajo infantil. - 480 adolescentes capacitados sobre trabajos dignos. - 27 empresas con tolerancia cero ante el trabajo infantil que aplican estas políticas con sus proveedores.

Fuente: MIESS 2015
Elaboración de la autora

6.2 Roles de los diferentes organismos participantes

En el ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) se planteó una descomposición de la política pública en cinco fases: (1) *identificación del problema*, (2) *formulación de soluciones*, (3) *toma de decisión*, (4) *implementación* y (5) *evaluación*; como parte de las fases se muestra que rol cumplió cada uno de los organismos participantes de la Mesa de Erradicación de Trabajo Infantil en botaderos.

Tabla 10 **Roles y funciones en los cuatro niveles de la mesa intersectorial**

NIVEL	ROLES Y FUNCIONES
Ministerial: Ministro Relaciones Laborales, Ministra Inclusión Económica y Social, Presidenta del CNNA.	Definió la política de Erradicación de Trabajo Infantil –ETI, a desarrollarse para solucionar el problema. Cumplió un rol estratégico
Viceministerio: Viceministro de Trabajo, Viceministro de Inclusión Económica y Social	Asesoró la formulación de la política de ETI y monitoreó su ejecución. Cumplió un rol estratégico.
Mesa de Técnicos de ETI: MRL, MIES-INFA, CCNA provinciales (otras instituciones de acuerdo a la rama de trabajo infantil)	Diseño y monitoreó la ejecución de las acciones de ETI a nivel nacional, su labor fue más operativa.
Mesa de TI local: MRL, MIES-INFA, CCNA provinciales (otras instituciones de acuerdo a la dinámica territorial)	Ejecutó las acciones locales de ETI y define política local de ETI a nivel provincial y cantonal siguiendo los lineamientos nacionales. Cumplió con un rol operativo local.

Fuente: MRL 2011; Protocolo para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Botaderos de Basura 2011, 13

Elaborado por la autora

Cada rol estuvo definido claramente de acuerdo a la institucionalidad y a la competencia territorial, lo que aportó al desarrollo del programa de Erradicación de Trabajo Infantil y a sus resultados.

Tabla 11
Roles y funciones de cada sector

INSTITUCIÓN	ROLES Y FUNCIONES
Ministerio de Relaciones Laborales	<p>Definir la política pública de protección contra toda forma de explotación laboral infantil.</p> <p>Diseñar planes, programas y proyectos para la aplicación de la política pública en materia de trabajo infantil.</p> <p>Realizar Inspecciones Integrales que incluyen el eje de Trabajo Infantil.</p> <p>Establecer sanciones.</p> <p>Generar estadísticas nacionales.</p>

Ministerio de Inclusión Económica y Social - Instituto de la Niñez y la Familia, INFA	<p>Gestionar servicios de restitución de derechos de los niños/as trabajadores a nivel nacional y local</p> <p>Movilización de actores locales y nacionales en torno a la erradicación de Trabajo Infantil.</p> <p>Definir políticas públicas, normas y metodologías con aplicación territorial en el ámbito de la Inclusión Económica y Social dirigida a las personas y grupos de atención prioritaria con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Proponer políticas dirigidas a los grupos de atención prioritaria, a través de programas de inclusión social, igualdad y protección integral.</p>
Consejo de la Niñez y de la Adolescencia / Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional	<p>Asegurar la vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.</p> <p>Vigilar del cumplimiento de la política de erradicación del trabajo infantil a nivel nacional y local.</p> <p>Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales y de discapacidades.</p> <p>Definir, planificar, controlar y evaluar la Política de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia nacional.</p>

Fuente: MRL 2011; Protocolo para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Botaderos de Basura 2011, 13
Elaborado por la autora

Cada institución jugó un papel específico que aportó a la sinergia correcta de la Mesa de Erradicación de Trabajo Infantil.

6.3 Otras Intervenciones por parte del INNFA

El Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA) existente hasta el 2008, contaba con algunas propuestas para la atención a niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil, dependiendo de la zona geográfica, o de la metodología empleada. Un problema es la falta de evaluación de las modalidades y metodologías, así como de la definición de las zonas de intervención (Ponce y Falconi 2011).

En el desaparecido INNFA se desarrollaron las siguientes intervenciones:

Tabla 12 **Intervenciones del INNFA**

Proyecto	Factores afectados	Resultados
Comedor de Apoyo Escolar	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia escolar mediante refuerzos pedagógicos, apoyo educativo y alimentación que evita de deserción estudiantil. - Cobertura de tiempos libres de los menores con actividades extracurriculares y de esparcimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - 540 niños de 6 a 12 años de escasos recursos económicos recibieron almuerzo y refrigerio cada año escolar, los mismos también recibían refuerzo pedagógico y mejoramiento de destrezas.
Modalidad Wiñari	<ul style="list-style-type: none"> - Se asiste a niños y adolescentes de etnia indígena para protegerlos de los riesgos del trabajo - Asistencia escolar mediante la inserción y reinserción de los menores al sistema educativo acelerado. 	<ul style="list-style-type: none"> - 6.177 niños, niñas y adolescentes indígenas en 6 provincias: Pichincha, Tungurahua, Cotopaxi, Orellana, Napo, Sucumbíos en el periodo 2008-2012 insertados y reinsertados al sistema educativo a través de primaria acelerada, ciclo básico abreviado y apoyo escolar en horario extendido.
Modalidad Curricular Flexible Avanzar	<ul style="list-style-type: none"> - Se asiste a niños y adolescentes en situación de riesgo o que ejercen labores productivas. - Asistencia escolar mediante la inserción y reinserción de los menores al sistema educativo acelerado además de la entrega de becas. 	<ul style="list-style-type: none"> - 600 niños, niñas y adolescentes de escasos recursos económicos que trabajan y que tienen 3 o más años de retraso escolar atendidos a nivel nacional mediante un programa de educación básica flexible, una beca escolar y seguimiento.
Programa de apoyo a la escolarización	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia escolar mediante la inserción y reinserción de los menores al sistema educativo 	<ul style="list-style-type: none"> - 520 niñas, niños y adolescentes que trabajaban y de escasos recursos económicos beneficiados mediante una beca escolar y acompañamiento entre 2004 y 2011

Fuente: MIESS 2015
Elaboración de la autora

Otro de los factores que ha contribuido a la reducción de menores trabajadores es la eliminación del cobro de matrícula en las instituciones fiscales y la entrega de útiles escolares y uniformes a los niños. Además se encuentra que para la entrega del bono de desarrollo humano es necesario que los hijos de los beneficiados asistan a la escuela o colegio como requisito para cobrar mes a mes el Bono.

7 Contextualización de los resultados en erradicación del trabajo infantil en el periodo 2006 – 2014

A continuación se presenta las estadísticas nacionales en el periodo de 2006 a 2014 referentes a trabajo infantil; cabe destacar que los datos a presentarse son los

que constan en la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) del mes de diciembre de cada año, la misma posee un intervalo de confianza del 95%.

Los datos de la encuesta se enmarcan en la definición de trabajo infantil presentada desde el SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social), que considera personas ocupados quienes se encuentran entre 5 y 17 años y que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

- Aquellos que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia
- Aquellos que a pesar de que no trabajaron, tenían trabajo del cual estuvieron ausentes por motivos de vacaciones, enfermedad, licencia por estudios, entre otro; o
- Aquellos que realizaron actividades dentro del hogar por un ingreso, aunque las actividades no guarden forma típicas de trabajo asalariado o independiente.

Al hablar de trabajo infantil es importante conocer más allá del porcentaje de niña, niños y adolescentes (NNA) que trabajan; para esto se identifican cuatro grupos que son: *aquellos que trabajan y no estudian, aquellos que trabajan y estudian, aquellos que no trabajan y estudian; y aquellos que no trabajan y no estudian.*

7.1 Niñas, niños y adolescentes (NNA) que trabajan

De 2006 a 2014 se observa una disminución importante del trabajo infantil a nivel nacional, es así que en 2006 el 17% de la población infantil y adolescente laboraba frente al 8.4% que desarrolló trabajos en el año 2014, estos datos confirman los resultados logrados por la política pública de erradicación del trabajo infantil en el país.

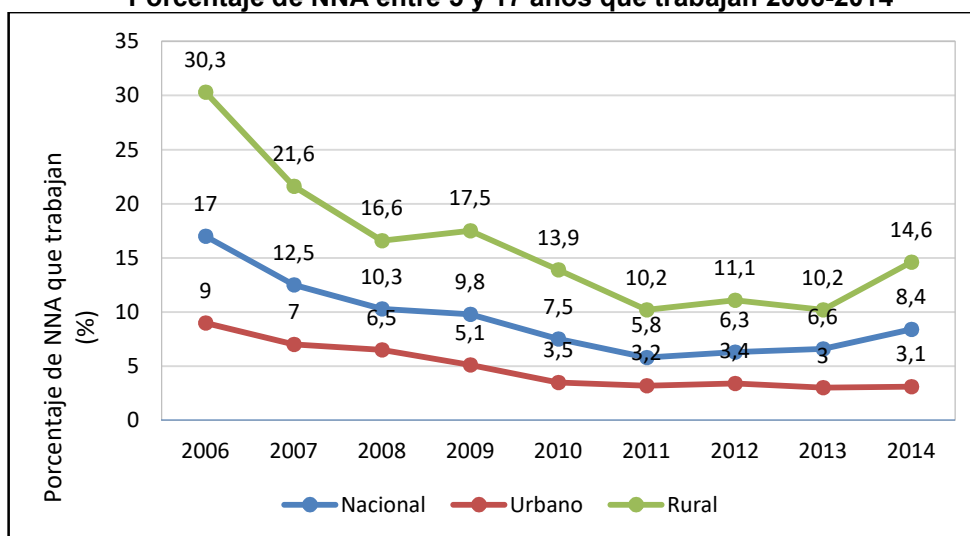
En el área rural el problema se agudiza pues se nota que el 30.3 % de NNA trabajaban en 2006 frente al 9% que trabajaba en la zona urbana en el mismo año.

Tabla 13
Porcentaje de NNA entre 5 y 17 años que trabajan 2006-2014

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nacional	17,0	12,5	10,3	9,8	7,5	5,8	6,3	6,6	8,4
Urbano	9,0	7,0	6,5	5,1	3,5	3,2	3,4	3,0	3,1
Rural	30,3	21,6	16,6	17,5	13,9	10,2	11,1	10,2	14,6

Fuente: INEC – ENEMDU Diciembre 2006 - 2014
 Elaboración de la autora

Gráfico 2
Porcentaje de NNA entre 5 y 17 años que trabajan 2006-2014



Fuente: INEC – ENEMDU Diciembre 2006 - 2014
 Elaboración de la autora

Desde 2006 se ha venido dando una disminución acelerada del trabajo infantil sin embargo desde 2012 se puede observar un ligero crecimiento del problema ya disminuido anteriormente.

Un factor que afectó a esta situación es la desaparición del INFA bajo una absorción de funciones por parte del MIES ya que se hizo necesario un proceso de creación de estructura orgánica funcional en este Ministerio con un posible descuido del proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil; la explicación no responde a factores económicos puesto que se observa una evolución positiva en cuanto a gasto social en el país en el periodo de estudio de acuerdo a la tabla 9.

Tabla 14
Evolución del Gasto Social en Ecuador

Año	Millones de dólares
2006	2233,45
2007	2996,08
2008	4263,69
2009	5244,34
2010	6184,43
2011	6954,79
2012	8292,80
2013	10632,18
2014	10123,37

Fuente: Ministerio de Finanzas 2015
Elaborado por la autora

Por otra parte los primeros años de intervención se desvinculo a niños de trabajos ubicados en industrias formales; basurales y camales controlados por los Municipios lo que permitió la disminución importante de niños y adolescentes trabajadores sin embargo el control no ha llegado a lugares informales como el trabajo en los campos pudiéndose dar la revictimización de algunos de los niños ya separados de la industria formal, pero esta vez en la agricultura de manera informal.

Uno de los factores que incide en el trabajo infantil es la edad de los menores, ya que a mayor edad es más probable que puedan insertarse en un trabajo. Es así que en 2006 el porcentaje de niños entre 5 y 14 años que trabajaba era de 12.1 mientras que en adolescentes de 14 a 17 años que trabajaban era de 33.7%; la misma observación se puede realizar en 2014 cuando los niños de entre 5 a 14 años que trabajan era de 4.9% y los adolescentes de entre 14 y 17 años eran de 19.6%.

Los porcentajes más altos de trabajo infantil se observa en la zona rural en especial entre adolescentes de 14 a 17 años, ya que se puede observar que en 2006 más del 50% de adolescentes trabajaba mientras que en 2014 el 31% de adolescentes tenía trabajo.

En el caso del trabajo infantil para el segmento de 5 a 14 años, este ha disminuido en 7.2% entre 2006 y 2014; para los adolescentes de 15 a 17 años la disminución fue de 14.1% en el periodo señalado. Una posible explicación puede darse por el ámbito normativo ya que tanto el Código de la Niñez y Adolescencia como la Constitución de 2008 mencionan que la edad mínima para la admisión es de 15 años.

Tabla 15
Porcentaje de NNA entre 5 y 14 años que trabajan. Año 2006 – 2014

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nacional	12,1	8,0	5,7	5,4	3,8	2,7	2,8	3,5	4,9
Urbano	4,8	3,6	2,9	1,9	1,4	1,0	1,3	1,0	1,1
Rural	23,9	15,3	10,1	11,1	7,7	5,7	5,4	6,1	9,4

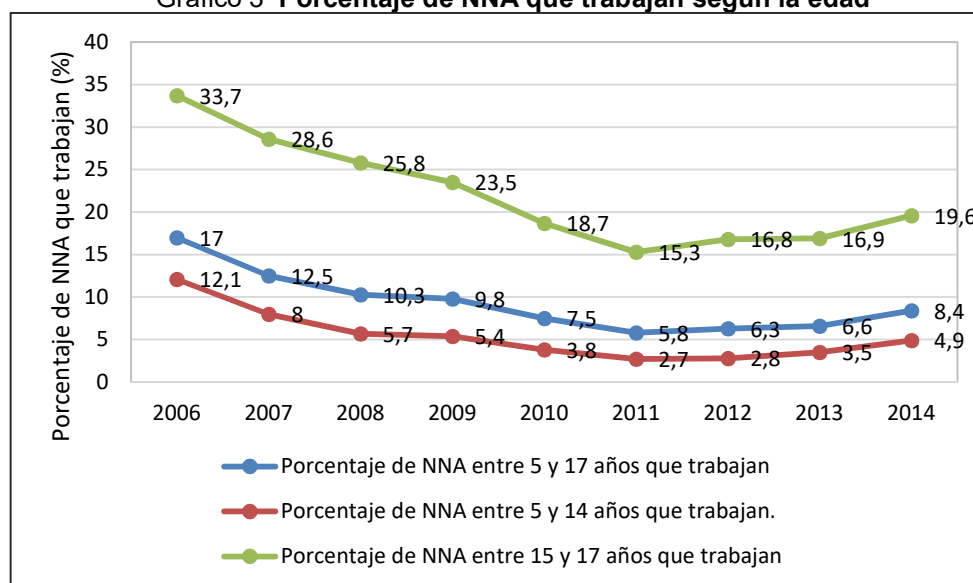
Fuente: INEC – ENEMDU Diciembre 2006 - 2014
 Elaboración de la autora

Tabla 16
Porcentaje de NNA entre 15 y 17 años que trabajan. Año 2006 – 2014

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nacional	33,7	28,6	25,8	23,5	18,7	15,3	16,8	16,9	19,6
Urbano	22,7	19	18,1	15	10,1	10,1	9,9	9,7	9,5
Rural	53,9	45,1	39,2	38,2	32,8	24,8	27,7	24,5	31,6

Fuente: INEC – ENEMDU Diciembre 2006 - 2014
 Elaboración de la autora

Gráfico 3 **Porcentaje de NNA que trabajan según la edad**



Fuente: INEC – ENEMDU Diciembre 2006 - 2014
 Elaboración de la autora

7.2 Niñas, niños y adolescentes (NNA) que trabajan y la educación

Es importante separar para fines estadísticos a los menores que trabajan y estudian; y entre los que trabajan y no estudian, esto nos ayudará en el diseño de la política pública en el ámbito del trabajo infantil, como lo menciona el Código de la

Niñez y Adolescencia, en el Art. 84 que: “por ningún motivo la jornada de trabajo de los adolescentes podrá exceder de seis horas diarias durante un período máximo de cinco días a la semana; y se organizará de manera que no limite el efectivo ejercicio de su derecho a la educación”.

Se considera que el trabajo infantil es poco compatible con la educación y la formación profesional, ya que la jornada laboral dificulta o impide la asistencia regular a clases, y la fatiga física y mental no permite a las niñas, niños y adolescentes un aprendizaje efectivo, lo cual a futuro limitará la preparación y las competencias del menor y dificultará su inserción laboral en trabajos dignos (Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Trabajo y Empleo, UNESCO 2006, 5).

El grupo de niñas, niños y adolescentes que trabaja y no estudian se constituyen en los más vulnerables, en 2014 se redujo en total en 3.4 puntos porcentuales sin embargo representa el 30% del total de menores que trabajan.

Tabla 17
Porcentaje de NNA entre 5 y 17 años que trabajan y no estudian. Año 2006 – 2014

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
País	5,9	5,0	4,4	4,4	3,4	2,6	3,0	2,7	2,5
Urbano	3,2	2,6	2,4	2,4	1,6	1,6	1,7	1,3	1,2
Rural	10,4	9,0	7,8	7,6	6,4	4,4	5,1	4,1	4,0

Fuente: INEC – ENEMDU Diciembre 2006 - 2014
Elaboración de la autora

Tabla 18
Porcentaje de NNA entre 5 y 17 años que trabajan y estudian. Año 2006 – 2014

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
País	11,1	7,5	5,9	5,4	4,0	3,2	3,3	3,9	5,9
Urbano	5,8	4,4	4,1	2,7	1,9	1,6	1,7	1,6	1,9
Rural	19,9	12,7	8,8	9,9	7,5	5,8	6,0	6,1	10,6

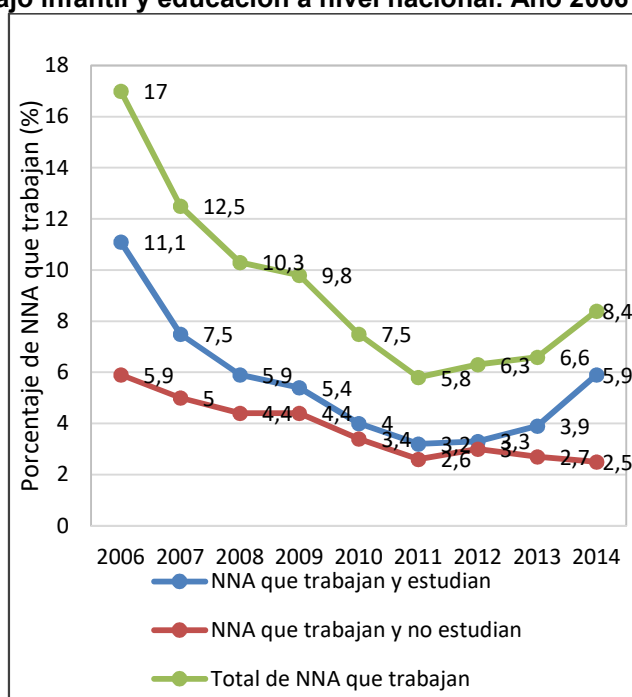
Fuente: INEC – ENEMDU Diciembre 2006 - 2014
Elaboración de la autora

Tabla 19
Resumen NNA entre 5 y 17 años que trabajan a nivel nacional. Año 2006 - 2014

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
NNA que trabajan y estudian a nivel nacional	11,1	7,5	5,9	5,4	4,0	3,2	3,3	3,9	5,9
NNA que trabajan y no estudian a nivel nacional	5,9	5	4,4	4,4	3,4	2,6	3	2,7	2,5
Total de NNA que trabajan a nivel nacional	17	12,5	10,3	9,8	7,5	5,8	6,3	6,6	8,4

Fuente: INEC – ENEMDU Diciembre 2006 - 2014
Elaboración de la autora

Gráfico 4
Trabajo infantil y educación a nivel nacional. Año 2006 - 2014

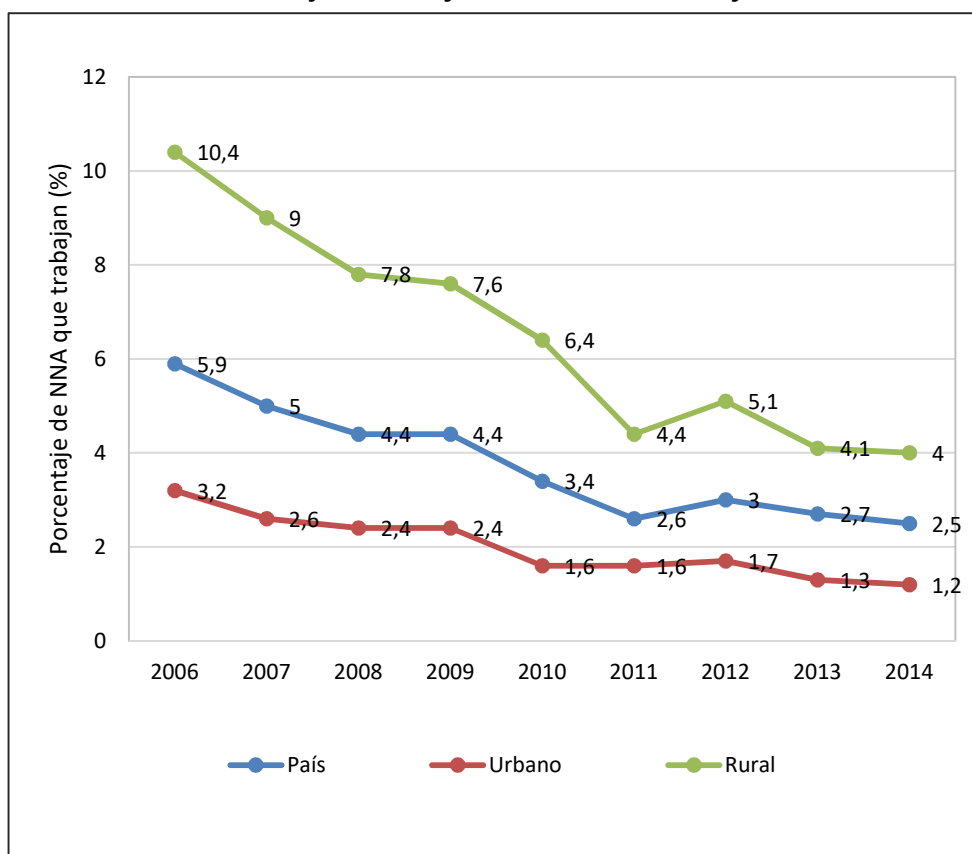


Fuente: INEC – ENEMDU Diciembre 2006 - 2014
Elaboración de la autora

En cuanto a los menores que trabajan y no estudian, su porcentaje continua en descenso tanto a nivel urbano y rural, sin embargo para los niños, niñas y adolescentes que estudian y trabajan para el 2014 aumenta el porcentaje en especial en el área rural.

Al analizar el trabajo infantil en el área rural que es donde predomina esta situación se observa que existe una proporción creciente de niñas, niños y adolescentes (NNA) que estudian y que trabajan, lo que da evidencia de las mejoras educativas implementadas durante los años 2006 – 2014. En el porcentaje de NNA que trabajan y no estudian, se observan aún disparidades entre quienes habitan en la zona rural en contraste con la urbana, por ejemplo para el año 2014 en el área rural el 4% de NNA trabajan y no estudian, frente al 1.2% que se presenta en la zona urbana, lo que significa que este problema se agudiza en el área rural.

Gráfico 5
Trabajo infantil y la educación urbana y rural



Fuente: INEC – ENEMDU Diciembre 2006 - 2014
Elaboración de la autora

7.3 Niñas, niños y adolescentes (NNA) que no trabajan y la educación

Es necesario comprender la dinámica de las niñas, niños y adolescentes (NNA) que no trabajan y que asisten o no a la escuela. En el caso de Ecuador, se tiene un mejor escenario, pues las niñas, niños y adolescentes que no trabajan y estudian entre el 2006 y 2014 se han incrementado en aproximadamente 11.9 puntos porcentuales.

La tendencia creciente de niñas, niños y adolescentes (NNA) que van a la escuela, según Ponce y Falconí (2011, 33) puede deberse a la “[...] eliminación de la contribución voluntaria (de USD 25) que tenían que pagar los padres de familia para matricular a sus hijos en la escuela, y la entrega de textos escolares gratuitos [...]”. Adicionalmente, se incrementó el valor del Bono de Desarrollo Humano, que tiene efectos positivos tanto en la matriculación escolar como en el trabajo infantil.

Tabla 20

Porcentaje de NNA entre 5 y 17 años que no trabajan y estudian 2006-2014

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
País	76,8	81,2	84,1	85	88,4	89,9	90,4	89,9	88,7
Urbano	85,5	88,2	89,2	90,5	93,5	93,6	94	94,4	94,3
Rural	62,2	69,5	75,7	75,9	80,1	83,6	84,4	85,4	82,2

Fuente: INEC – ENEMDU Diciembre 2006 - 2014

Elaboración de la autora

Tabla 21

Porcentaje de NNA entre 5 y 17 años que no trabajan ni estudian 2006-2014

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
País	6,2	6,3	5,6	5,2	4,1	4,3	3,3	3,5	2,9
Urbano	5,5	4,8	4,3	4,4	2,9	3,2	2,5	2,6	2,6
Rural	7,5	8,9	7,7	6,6	6,1	6,1	4,5	4,4	3,2

Fuente: INEC – ENEMDU Diciembre 2006 - 2014

Elaboración de la autora

Tabla 22

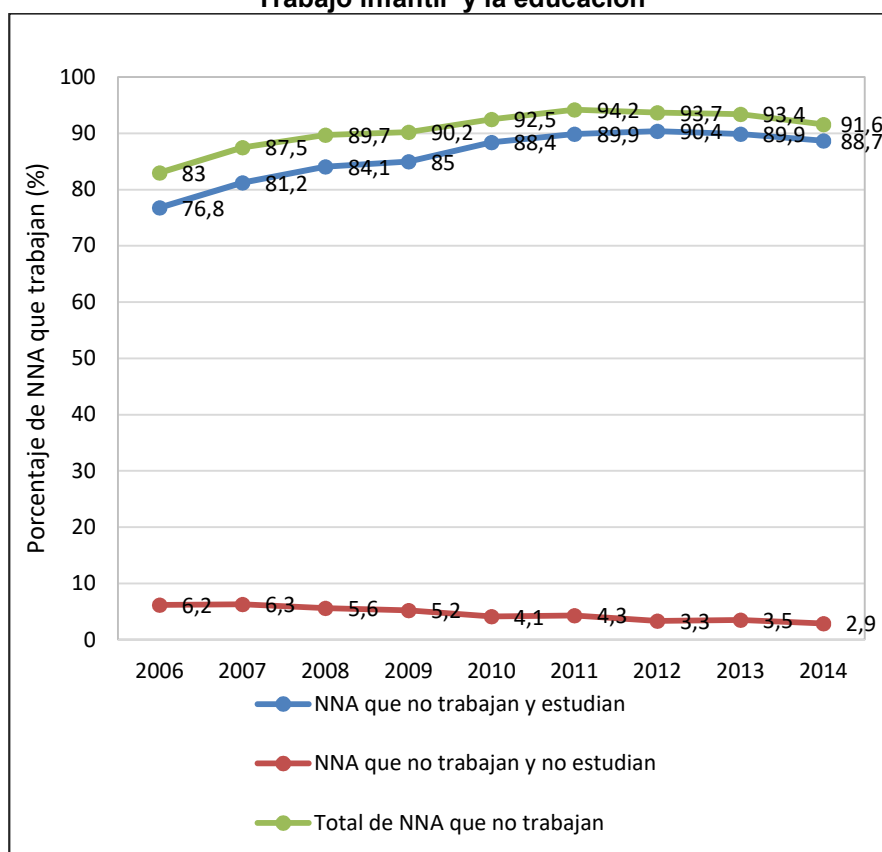
Porcentaje de NNA entre 5 y 17 años que no trabajan 2006-2014

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
NNA que no trabajan y estudian	76,8	81,2	84,1	85	88,4	89,9	90,4	89,9	88,7
NNA que no trabajan y no estudian	6,2	6,3	5,6	5,2	4,1	4,3	3,3	3,5	2,9
Total de NNA que no trabajan	83	87,5	89,7	90,2	92,5	94,2	93,7	93,4	91,6

Fuente: INEC – ENEMDU Diciembre 2006 - 2014

Elaboración de la autora

Gráfico 6
Trabajo infantil y la educación



Fuente: INEC – ENEMDU Diciembre 2006 - 2014
Elaboración de la autora

Es evidente el avance en el tema del trabajo infantil gracias a: los logros en la normativa nacional e internacional; las intervenciones sociales relacionadas principalmente con el sector educativo; y la entrega del Bono de Desarrollo Humano. A pesar de los cambios, aún se observan grandes disparidades en el caso de: las niñas, niños y adolescentes (NNA) indígenas, aquellos que no tienen acceso a la educación, aquellos considerados como pobres o que habitan en la zona rural, lo que lleva a la reflexión en término de política pública.

Capítulo tercero

Factores que influyen en el trabajo infantil de la Provincia de Cotopaxi

Como parte del análisis de políticas públicas se observó en el capítulo primero herramientas que apoyan con este propósito a nivel cualitativo y cuantitativo; el presente capítulo trata la aplicación del modelo Probit que forma parte de las herramientas cuantitativas siendo un modelo econométrico. Los datos que utiliza el modelo Probit son extraídos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), la misma que es descrita a continuación.

1 Descripción de la encuesta utilizada: ENEMDU

La Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) correspondiente a los años 2006 – 2014 es la fuente de datos para la aplicación del Modelo Probit. Para la presente investigación se trabaja con los resultados de diciembre de cada año con un intervalo de confianza al 95%.

Esta encuesta incluye características generales, ocupacionales y de ingresos; tiene periodicidad trimestral y su objetivo es medir cambios en el empleo y desempleo. La muestra aplicada en la encuesta está formada por todos los hogares particulares dentro del territorio ecuatoriano, incluido las zonas *no delimitadas* y se excluyen la Región Insular, la población en viviendas colectivas, viviendas flotantes y sectores con población indigente.

La encuesta posee las siguientes variables: población total (PT), población en edad de trabajar (PET), población económicamente activa (PEA), población ocupada (PO), población desocupada (PD), población económicamente inactiva (PEI), población subempleada (PS), género, edad, nivel de instrucción, condición de actividad, sector económico, rama de actividad, grupo de ocupación, categoría de ocupación, ingresos del trabajo, ingresos no del trabajo, categoría de inactividad y horas trabajadas en el período de referencia, entre otras.

Las características generales de la población encuestada tienen como referencia el día de la entrevista; las características ocupacionales se refieren a la semana anterior a la fecha de realización de la entrevista; para la búsqueda de empleo

el período de referencia es de cuatro semanas; y los ingresos se refieren a aquellos percibidos en el último mes anterior al que se efectúa la investigación.

En el año 2006 la ENEMDU menciona 77.964 individuos entrevistados. El grupo de niñas, niños y adolescentes (NNA) totalizan 22.503 informantes. Del total, el 49.09% NNA son mujeres y el 50.91% son hombres, con respecto a la etnia el 10.42% se considera como indígena; el 50.20% vive en la zona rural; y el 12.74% no asiste a clases. En el año 2014 los NNA suman 30.365 informantes; del total el 48.20% de NNA son mujeres y el 51.80% son hombres; el 16.40% se considera como indígena; el 46.0% vive en la zona rural; y el 5.30% no asiste a clases.

Tabla 23
Escolaridad promedio del jefe del hogar y de la madre (años)

Variable	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Escolaridad del jefe de hogar (años)	6.9	7.1	7.09	6.91	7.03	7.52	7.43	7.54	8.11
Escolaridad de la madre (años)	6.66	6.9	6.86	6.7	6.86	7.34	6.73	7.06	7.68
Mujeres que son jefes de hogar (%)	18.91	19.42	20.56	21.46	22.12	22.06	25.80	24.40	25.40
Observaciones	22503	22054	22306	21179	21834	17302	19840	21303	30365

Fuente: INEC – ENEMDU Diciembre 2006 - 2014
Elaboración de la autora

Para la investigación se toma en cuenta características como la escolaridad del jefe del hogar y de la madre en el segmento de niñas, niños y adolescentes. Según el Sistema Integrado de Indicadores Sociales y Económicos (SIISE), la *escolaridad* se entiende como el número promedio de años lectivos aprobados en instituciones de educación formal en los niveles primario, secundario, superior universitario, superior no universitario y postgrado para el jefe de hogar. Para el año 2006, en lo referente a la escolaridad del jefe de hogar se tiene un promedio de 6.9 años de escolaridad; mientras que, para el año 2014, se observa que los años de escolaridad del jefe de hogar ascienden a 8.11 años. La escolaridad de la madre en el año 2006 es de 6.66 años y para el 2014 es de 7.68 años; para el inicio del periodo de estudio el 18.91% del total corresponden a mujeres jefes de hogar y para el 2014 el porcentaje es de 25.40%.

Tabla 24
Estadísticas descriptivas de la ENEMDU. Año 2006 – 2014

Variable	Categorías	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Género del NNA	Mujer	49.1%	48.8%	49.1%	48.7%	52.0%	48.7%	48.2%	47.8%	48.2%
	Hombre	50.9%	51.2%	50.9%	51.3%	48.0%	51.4%	51.8%	52.2%	51.8%
Etnia del NNA	Indígena	10.4%	9.5%	10.0%	9.9%	9.9%	8.4%	8.7%	10.7%	16.4%
	No indígena	89.6%	90.6%	90.1%	90.1%	90.1%	91.6%	91.3%	89.3%	83.6%
Área del NNA	Urbano	49.8%	50.9%	50.5%	50.8%	50.2%	54.6%	52.8%	50.5%	54.0%
	Rural	50.2%	49.1%	49.5%	49.2%	49.8%	45.4%	47.2%	49.5%	46.0%
Asistencia escolar de NNA	Asiste	87.3%	88.2%	89.5%	89.9%	91.2%	92.7%	93.3%	93.8%	94.7%
	No asiste	12.7%	11.8%	10.5%	10.2%	8.8%	7.3%	6.7%	6.2%	5.3%
Observaciones		22503	22054	22306	21179	21834	17302	19840	21303	30365

Fuente: INEC – ENEMDU Diciembre 2006 - 2014
Elaboración de la autora

2 Justificación de la metodología utilizada

Los modelos de elección discreta permiten la modelización de variables cualitativas, a través del uso de técnicas propias de las variables discretas. Una variable discreta está formada por un número finito de alternativas que miden cualidades, como es el caso de que un niño trabaje o que no lo haga. La modelización de este tipo de variables se conoce como modelos de elección discreta, dentro de la cual existe una amplia tipología de modelos.

Según el número de alternativas incluidas en la variable endógena, se distinguen los modelos de respuesta dicotómica frente a los denominados modelos de elección múltiple; para el caso aplicado en este estudio se requiere de un modelo de respuesta dicotómica puesto que la variable a dependiente tiene dos opciones sea que un niño trabaja o que no trabaja. Según la función utilizada para la estimación de la probabilidad existe el modelo de probabilidad lineal truncado, el modelo Logit y el modelo Probit. (Medina 2003)

Tabla 25
Clasificación de los modelos de elección discreta de respuesta dicotómica

Tipo de Función	Tipo de Regresor
Lineal	Modelo de Probabilidad Truncado
Logística	Modelo Logit
Normal tipificada	Modelo Probit

Fuente: Medina 2003, 2 (modificado)

Elaboración de la autora

La estimación e interpretación de los modelos probabilísticos lineales plantea una serie de problemas que han llevado a la búsqueda de modelos alternativos que permiten estimaciones más fiables de las variables dicotómicas.

Dado que el uso de una función de distribución garantiza que el resultado de la estimación esté acotado entre 0 y 1, existen varias alternativas, siendo las más habituales la función de distribución logística, que ha dado lugar al modelo Logit, y la función de distribución de la normal tipificada, que ha dado lugar al modelo Probit. Tanto los modelos Logit como los Probit relacionan, la variable endógena Y_i con las variables explicativas X_{ki} a través de una función de distribución y por la similitud existente entre las curvas de la normal tipificada y de la logística, los resultados estimados por ambos modelos no difieren mucho entre sí y producirán resultados cualitativamente similares de hecho se pueden obtener los coeficientes Logit a partir de los coeficientes Probit y viceversa.

Para esta investigación donde no todas las variables independientes son discretas se aplicará el Modelo Probit pues este permite una mejor interpretación de los coeficientes, además la utilización de este modelo implica una variable latente continua. Por otra parte el error de la variable dependiente es generado por una distribución normal, siendo el modelo Probit la mejor alternativa.

3 Desarrollo del modelo Probit

Para obtener los resultados del Modelo Probit (explicado en el anexo 1), fue necesario definir primero las variables independientes que corresponden a las variables explicativas del trabajo infantil que fueron abordadas en el capítulo segundo numeral 2 *Factores Determinantes del Trabajo Infantil* de la presente investigación.

A continuación se analizó la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) de los años 2006 al 2014 y se identificó los datos existentes y sus características para así definir las variables que podían ser construidas.

Posteriormente, fueron creadas las variables independientes y la variable dependiente en el software SPSS, mediante códigos de programación propios del sistema informático, para cada uno de los años. Esta etapa es la de mayor complejidad por el grado de especialización de las variables.

Las *variables independientes* para el modelo son: edad, escolaridad del jefe del hogar y de la madre, tamaño del hogar, número de niñas, niños y/o adolescentes en el hogar; además, variables dummy como: género, etnia, área, asistencia escolar, género del jefe del hogar. Por su parte, la *variable dependiente* corresponde a la condición de trabajo infantil y se crearon las variables de hogar y escolaridad como apoyo para definir ciertas variables independientes.

Si bien las variables independientes se crearon con el total de informantes, una vez que se corrió el modelo, el número de observaciones se limitó al foco de estudio (niñas, niños y adolescentes y sus hogares localizados en la provincia de Cotopaxi); razón por la cual las variables son nombradas en función del niño, del jefe del hogar y de la madre para tener mayor especificidad al analizar los resultados.

Tabla 26
Variables independientes y variable dependiente utilizadas para el análisis

Variable	Descripción	Categorías
Variables independientes		
Edad del NNA	Variable que muestra las niñas, niños y adolescentes que se encuentran entre los 5 y 17 años.	Escala: edad de 5 a 17 años
Género del NNA	Variable dummy que define el género del total de informantes.	0 = hombre 1 = mujer
Etnia del NNA	Variable dummy que define el porcentaje de la población que se define como indígena o no indígena del total de informantes.	0 = no indígena 1 = indígena
Área del NNA	Variable dummy que define el porcentaje de población que habita en la zona urbana o rural del total de informantes.	0 = rural 1 = urbana
Asistencia escolar del NNA	Variable dummy que define el porcentaje de población que asiste o no a un establecimiento de enseñanza.	0 = no asiste 1 = asiste
Género del jefe del hogar	Variable dummy que define el género del jefe del hogar. Es creada con el apoyo de la variable hogar.	1 = hombre 2 = mujer
Escolaridad del jefe del hogar	Variable que muestra la escolaridad del jefe del hogar. Es creada con el apoyo de la variable hogar y escolaridad.	Escala: 0 a 20 años de escolaridad
Escolaridad de la madre	Variable que muestra la escolaridad de la madre. Es creada con el apoyo de la variable hogar y escolaridad.	Escala: 0 a 20 años de escolaridad

Variable dependiente		
Condición de trabajo infantil	Variable dummy que define la condición de trabajo infantil en los niños, niñas y adolescentes (NNA).	0 = NNA que no trabajan 1 = NNA que trabajan

Fuente: INEC – ENEMDU Diciembre 2006 - 2014

Elaboración de la autora

Una vez que se construyeron las variables en el software SPSS, se seleccionaron las variables independientes que se incluirán en el modelo, mismas que debían cumplir el requisito de ser exógenas y aleatorias. Con los insumos mencionados se construyó el Modelo Probit y se obtuvo los resultados que se muestran en la siguiente sección.

4 Resultados del estudio usando la metodología Probit

Los resultados que se obtuvieron en el Modelo Probit se muestran a continuación.

Tabla 27
Estimaciones de los factores que aportan al trabajo infantil en la provincia de Cotopaxi

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Edad	0,107	0,138	0,229	0,225	0,174	0,164	0,227	0,067	0,160
Error Estándar	0,013	0,015	0,022	0,026	0,023	0,033	0,036	0,019	0,012
P-Valor	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
Mujer (dummy)	-0,149	-0,071	-0,294	-0,227	-0,212	0,150	-0,028	-0,060	-0,039
Error Estándar	0,088	0,094	0,120	0,136	0,128	0,196	0,177	0,127	0,072
P-Valor	0,090	0,448	0,014**	0,095	0,098**	0,444	0,875	0,634	0,593
Indígena (dummy)	0,565	0,333	0,263	0,895	0,408	0,412	0,954	0,223	0,993
Error Estándar	0,110	0,116	0,150	0,162	0,152	0,228	0,206	0,154	0,080
P-Valor	0,000***	0,004**	0,080	0,000***	0,007**	0,071	0,000***	0,147	0,000***
Urbano (dummy)	-0,894	-0,843	-0,502	-0,906	-0,426	-0,544	-0,217	-0,946	-1,144
Error Estándar	0,100	0,120	0,141	0,193	0,164	0,236	0,225	0,188	0,123
P-Valor	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,009**	0,021**	0,336	0,000***	0,000***
Asiste (dummy)	-0,611	-0,853	-1,309	-1,306	-1,542	-1,412	-1,190	-1,280	-0,802
Error Estándar	0,138	0,139	0,171	0,195	0,180	0,253	0,259	0,219	0,164
P-Valor	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
Escolaridad jefe	-0,036	-0,029	-0,123	-0,074	-0,049	-0,099	-0,034	-0,038	-0,036
Error Estándar	0,011	0,012	0,017	0,019	0,018	0,031	0,023	0,019	0,010
P-Valor	0,001***	0,019**	0,000***	0,000***	0,008**	0,001***	0,130	0,047**	0,000***
Escolaridad madre	0,014	0,061	0,016	-0,034	-0,011	0,078	0,020	-0,074	0,024
Error Estándar	0,017	0,017	0,026	0,041	0,026	0,033	0,030	0,044	0,013
P-Valor	0,407	0,000***	0,534	0,400	0,674	0,017**	0,518	0,097	0,059
Interceptación	-0,545	-1,166	-1,776	-2,112	-1,624	-1,918	-3,390	-0,467	-1,711
Error Estándar	0,217	0,243	0,354	0,409	0,390	0,569	0,618	0,360	0,242
P-Valor	0,012**	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,001***	0,000***	0,195	0,000***

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Fuente: Software SPSS, INEC – ENEMDU Diciembre 2006 - 2014

Elaboración de la autora

En los modelos lineales la derivada parcial de la variable dependiente Y , con respecto a cada una de las variables explicativas, $X_j, j = 1, \dots, p$, es la constante β_j , y se interpreta como el cambio producido en Y cuando X_j aumenta una unidad. Puesto que los modelos *probit* son no lineales, esta interpretación no es correcta. En el *probit* y se requiere realizar el siguiente cálculo para obtener:

$$\frac{\partial Y_i}{\partial X_{ji}} = \phi(z_i)\beta_j = \frac{1}{\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{(\beta'x_i')^2}{2}} \cdot \beta_j, \quad j = 1, \dots, k.$$

Siendo ϕ la función de densidad de la distribución normal tipificada. Por tanto, el efecto marginal de los modelos depende de los valores que toman las variables explicativas (ya no es constante). Pueden, por tanto calcularse los efectos marginales para cada observación de la muestra y luego sacar su promedio (Alonso 2009, 10-12).

A continuación se presentan los resultados porcentuales del cálculo de los efectos marginales de los valores entregados por SPSS, cabe aclarar que solo se muéstralos valores estadísticamente significativos:

Tabla 28
Efectos marginales

	Edad	Mujer (dummy)	Indígena (dummy)	Urbano (dummy)	Asiste (dummy)	escol_jh_ max	escol_m_ max
2006	3,00%	---	15,83%	25,05%	17,12%	1,01%	---
2007	3,29%	---	7,93%	20,08%	20,32%	0,69%	1,45%
2008	3,18%	4,09%	---	6,98%	18,20%	1,71%	---
2009	2,96%	---	11,78%	11,92%	17,18%	0,97%	---
2010	2,25%	2,74%	5,27%	5,51%	19,93%	0,63%	---
2011	1,26%	---	---	4,19%	10,87%	0,76%	0,60%
2012	1,99%	---	8,38%	---	10,45%	---	---
2013	0,86%	---	---	12,08%	16,35%	0,49%	---
2014	3,50%	---	21,75%	25,06%	17,57%	0,79%	---
Promedio	2,48%	---	11,82%	13,86%	16,44%	0,88%	---

Fuente propia
Elaboración de la autora

Con el cálculo realizado se pueden interpretar directamente los coeficientes en términos de la probabilidad. Es así que en el año 2006, por cada año adicional cumplido un niño tiene el 3% de probabilidad de trabajar; si pertenece a la etnia indígena la probabilidad aumenta en un 15,83%; la probabilidad disminuye si el

individuo vive en el área urbana un 25,05% y si asiste a clases 17,12%, por cada año adicional de escolaridad del jefe de hogar la probabilidad que un niño trabaje disminuye en 1.01%. No se realiza el cálculo de las variables “Mujer” y “Escolaridad de la madre” ya que no son estadísticamente significativas.

En los Modelos de Probit, la variable de *edad* de las niñas, niños y adolescentes son significativos para el periodo 2006-2014, lo que representa que por cada año adicional en la edad de los menores, la probabilidad de que exista una condición de trabajo infantil aumenta en 3% (2006), 3.3% (2007), 3.2% (2008), 2.9% (2009), 2.2% (2010), 1.2% (2011), 1.9% (2012), 0.8% (2013) y 3.5% (2014).

Los coeficientes de la variable del *sexo* de las niñas, niños y adolescentes, poseen menor significancia puesto que la probabilidad de incidencia de trabajo infantil disminuye en 3.6% (2008) y 5.3% (2010) si el individuo es mujer.

Los coeficientes de la variable de la *etnia* de las niñas, niños y adolescentes son significativos a excepción de los años 2008, 2011 y 2013. Para los años que si es un factor significativo la probabilidad de incidencia de trabajo infantil aumenta en 15.8% (2006), 7.9% (2007), 11.7% (2009), 5.27 % (2010), 8.38% (2012) y 21.75% (2014) si el individuo es indígena.

Los coeficientes de la variable que representa el *área (urbano / rural)* en la que habitan las niñas, niños y adolescentes son significativos para casi todos los años a excepción del 2012. La probabilidad de incidencia de trabajo infantil disminuye en 25% (2006), 20% (2007), 6.9% (2008), 11,9% (2009), 5.5% (2010), 4.1% (2011), 12.8 (2013) y 25.06% (2014) si el individuo habita en zonas urbanas.

En la variable de *asistencia escolar* de las niñas, niños y adolescentes, los coeficientes son significativos para todo el periodo en análisis. Particularmente, la probabilidad de incidencia de trabajo infantil disminuye en 17.12% (2006), 20.32% (2007), 18.20% (2008), 17.18% (2009), 19.9% (2010), 10.8% (2011), 10.4% (2012), 16.3% (2013) y 17.5% (2014) si el individuo asiste a clases.

Mientras que, los coeficientes de la variable de *escolaridad del jefe de hogar* son significativos para el periodo de análisis con excepción del año 2012. En este caso, por cada año adicional de escolaridad del jefe del hogar, la probabilidad de incidencia de trabajo infantil disminuye en 1.01% (2006), 0.6% (2007), 1.7% (2008), 0.9% (2009), 0.6% (2010), 0.76% (2011), 0.4% (2013) y 0.7% (2014). Sin embargo los valores probabilísticos son inferiores por lo que no se considera un factor relevante en la incidencia del trabajo infantil de la Provincia de Cotopaxi.

Los coeficientes de la variable de *escolaridad de la madre* son significativos únicamente para el año 2007 y 2011. En este caso, por cada año adicional de escolaridad de la madre, la probabilidad de incidencia de trabajo infantil disminuye en 1.4% (2007) y 0.6% (2011); pero se observa, no existe relevancia de esta variable en la incidencia del trabajo infantil tanto por su valor estadístico inferior como por su incidencia anual.

De acuerdo a lo analizado la política pública debería tomar en cuenta los siguientes factores tanto por su valor probabilístico como por su incidencia anual:

- Edad de los menores
- El lugar de residencia
- Asistencia escolar y
- Etnia

Cabe recalcar que por el hecho de que niñas, niños o adolescentes asistan a clases disminuye la probabilidad de que trabajen, además si viven en el área urbana la probabilidad de trabajar disminuye de manera importante en todos los años de análisis; por esta razón los proyectos deben apuntar a la inserción y reinserción educativa, además de la ejecución de programas que se enfoquen al área rural.

Otro de los factores que inciden directamente es la edad, ya que a mayor edad se incrementa la probabilidad de que los menores trabajen, adicionalmente el último elemento relevante en la incidencia del trabajo infantil es la etnia a la que pertenecen, puesto que los niños y adolescentes indígenas son los más vulnerables y pueden ser víctimas explotación laboral.

5 Comparación de los resultados de Cotopaxi frente a los resultados nacionales

Para determinar la variación entre los datos nacionales y los de la provincia de Cotopaxi se presenta a continuación los resultados de la aplicación del modelo probit a nivel nacional para el periodo estudiado.

Estimaciones de los factores que aportan al trabajo infantil a nivel nacional

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Edad	0,150	0,153	0,216	0,214	0,196	0,189	0,178	0,128	0,145
Error estándar	0,003	0,004	0,005	0,006	0,006	0,007	0,007	0,005	0,004
Sig.	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
Mujer (dummy)	-0,368	-0,348	-0,416	-0,432	-0,416	-0,447	-0,329	-0,251	-0,259
Error estándar	0,021	0,024	0,028	0,030	0,031	0,038	0,035	0,031	0,024
Sig.	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Urbano (dummy)	-0,572	-0,480	-0,211	-0,450	-0,367	-0,395	-0,406	-0,495	-0,717
Error estándar	0,024	0,027	0,031	0,033	0,034	0,041	0,040	0,036	0,029
Sig.	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
Asiste (dummy)	-0,821	-0,963	-1,201	-1,305	-1,336	-1,273	-1,299	-1,253	-1,084
Error estándar	0,029	0,030	0,034	0,035	0,036	0,045	0,045	0,041	0,036
Sig.	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
escol_jh_max	-0,035	-0,029	-0,042	-0,028	-0,035	-0,032	-0,023	-0,026	-0,035
Error estándar	0,003	0,003	0,004	0,004	0,004	0,005	0,005	0,004	0,003
Sig.	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
escol_m_max	0,002	0,021	0,014	0,007	0,010	0,016	0,004	0,011	0,019
Error estándar	0,004	0,004	0,005	0,005	0,005	0,006	0,006	0,005	0,004
Sig.	0,664	0,000***	0,000***	0,142	0,058*	0,000***	0,542	0,039**	0,000***
Indígena (dummy)	0,859	0,729	0,631	0,645	0,535	0,468	0,473	0,654	0,627
Error estándar	0,031	0,035	0,040	0,041	0,043	0,054	0,051	0,039	0,028
Sig.	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
Interceptación	-1,339	-1,636	-2,583	-2,528	-2,369	-2,422	-2,333	-1,706	-1,774
Error estándar	0,052	0,059	0,084	0,090	0,092	0,114	0,110	0,087	0,071
Sig.	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Fuente: Software SPSS, INEC – ENEMDU Diciembre 2006 - 2014

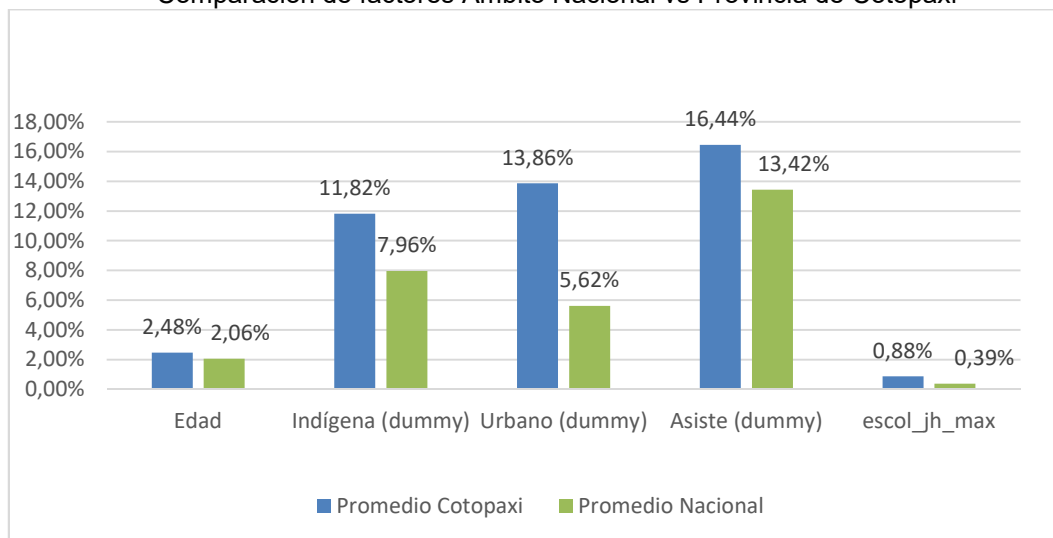
Elaboración de la autora

Tabla 29
Efectos marginales

Año	Edad	Mujer (dummy)	Indígena (dummy)	Urbano (dummy)	Asiste (dummy)	escol_jh_max	escol_m_max
2006	3,21%	---	18,33%	12,20%	17,51%	0,74%	
2007	2,62%	---	12,49%	8,22%	16,48%	0,50%	0,37%
2008	2,61%	---	7,62%	2,55%	14,52%	0,51%	0,17%
2009	2,44%	---	7,36%	5,14%	14,89%	0,32%	
2010	2,02%	---	5,51%	3,77%	13,76%	0,36%	0,10%
2011	1,26%	---	3,12%	2,63%	8,48%	0,22%	0,11%
2012	1,61%	---	4,26%	3,66%	11,70%	0,21%	
2013	1,17%	---	6,01%	4,55%	11,51%	0,24%	0,10%
2014	1,59%	---	6,91%	7,90%	11,94%	0,38%	0,20%
Promedio	2,06%	---	7,96%	5,62%	13,42%	0,39%	0,18%

Fuente propia
Elaboración de la autora

Gráfico 7
Comparación de factores Ámbito Nacional vs Provincia de Cotopaxi



Fuente propia
Elaboración de la autora

Al comparar los resultados promedio obtenidos de los datos nacionales frente a los datos de la provincia de Cotopaxi en el periodo de estudio se observa que:

- A nivel nacional por cada año adicional que cumpla un niño, niña o adolescente la probabilidad de que tenga que trabajar incrementa el 2,06% mientras que a nivel de la provincia de Cotopaxi incrementa el 2,48%.
- El que un niño, niña o adolescente de cualquier parte del país sea indígena incrementa el 7,96% la posibilidad que trabaje, mientras que si se encuentra

específicamente en la provincia de Cotopaxi este porcentaje incrementa al 11,82%.

- A nivel nacional la asistencia escolar reduce el 13,42% la probabilidad de que un niño trabaje pero en Cotopaxi si un niño asiste a clases reduce el 16,44% la probabilidad de que trabaje.
- El género no es relevante a la hora de que los niños se enrolen en actividades productivas tanto a nivel nacional como para el caso de la provincia de Cotopaxi.
- A nivel nacional si un niño o adolescente vive en la zona urbana disminuye en un 5,62% la probabilidad que tenga que trabajar mientras si está en la provincia de Cotopaxi al vivir en la zona urbana se reduce el 13,86% la probabilidad que tenga que trabajar.

Capítulo cuarto

Estrategias para el diseño de las políticas públicas locales en el ámbito del trabajo infantil: Provincia de Cotopaxi

Los resultados obtenidos, según el Modelo Probit, muestran que en los años 2006 – 2014 los factores significativos de incidencia sobre el trabajo infantil, son: edad, lugar de residencia, asistencia escolar y etnia; por lo tanto, es necesario considerar estos factores determinantes en las políticas locales que se diseñen para reducir el trabajo infantil en la provincia de Cotopaxi.

1 Modelo propuesto

Ante la necesidad de articular las políticas públicas nacionales que atienden este problema social con las intervenciones a nivel local, Binswanger – Mkhize (2010) y Bernal (2011) proponen un modelo de co-gestión de desarrollo local, el cual va a ser adaptado a la realidad de la provincia de Cotopaxi de acuerdo a los factores encontrados como determinantes para el trabajo infantil.

El modelo propone la interacción de tres factores de incidencia en la política pública local: (1) capacidad técnica, (2) empoderamiento y recursos propios, y (3) descentralización (autonomía formal y rendición de cuentas), teniéndose como entrada la política pública nacional y las necesidades locales de la población/comunidad, como muestra el Gráfico No.6. En la parte de necesidades se incluyen los factores que inciden en el trabajo infantil de la provincia de Cotopaxi (edad, etnia, lugar de residencia y asistencia escolar de los niños).

Se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) empoderamiento de las comunidades, b) empoderamiento del gobierno local, c) articulación con el centro, d) mejorar la rendición de cuentas, y e) construir capacidades, explicados a continuación:

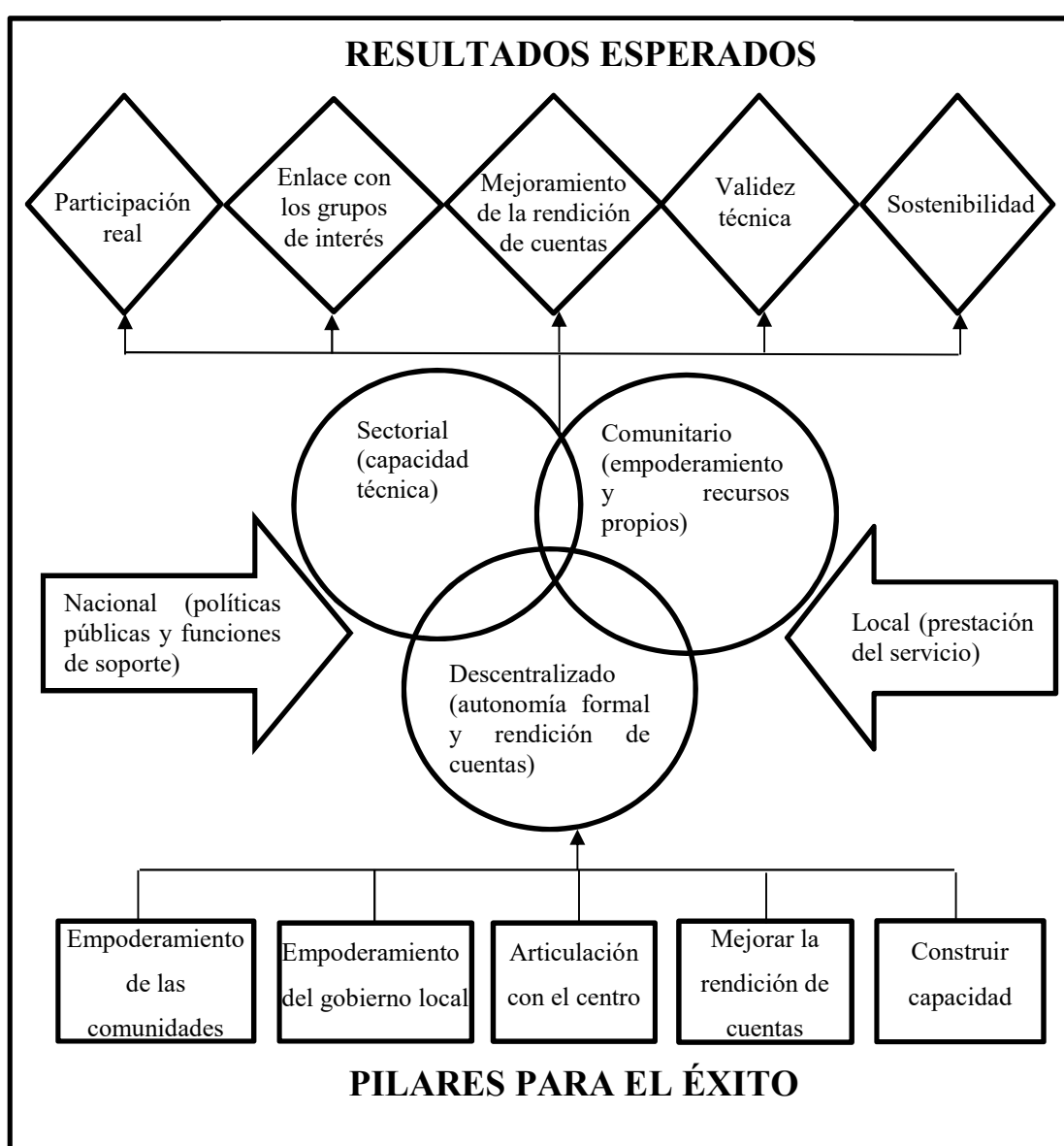
- a) Empoderamiento de las comunidades: Cooperación activa de la comunidad en las intervenciones locales. La participación de la sociedad, las comunidades rurales y las familias en las que existe la condición de trabajo infantil en los proyectos y programas diseñados por el gobierno local de la provincia de Cotopaxi es fundamental para la disminución del trabajo infantil, de aquí se puede generar nuevas intervenciones de acuerdo a las necesidades

existentes y podrían variar de acuerdo a los diferentes cantones y lugares de residencia. Se partiría con programas de capacitación a las familias y campañas comunicacionales de erradicación del trabajo infantil en la provincia, mostrando a los habitantes de la localidad que esta provincia presenta el problema de forma aguda respecto al resto de provincias del país.

- b) Empoderamiento del gobierno local: Se refiere a la intervención del gobierno local de forma protagónica para la gestión (diseño, implementación y evaluación) de proyectos locales. El liderazgo de los GAD cantonales y parroquiales es fundamental para desarrollar e implementar programas y proyectos destinados a erradicar el trabajo infantil, ya que conocen la realidad de su población y conocen de primera mano sus necesidades e incluso los requisitos de las familias para que los niños dejen de trabajar y asistan la escuela como un factor clave para la disminución del trabajo infantil.
- c) Articulación con el centro: Las intervenciones locales deben estar alineadas con las políticas del gobierno central a fin de obtener los resultados esperados. Los proyectos locales deben ser guiados por las políticas del gobierno central focalizándose a los factores determinantes del trabajo infantil en la provincia de Cotopaxi: edad de los menores, asistencia escolar, etnia y lugar de residencia. Los proyectos deben enmarcarse en la Agenda para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017 y la Agenda Social al 2017; en el siguiente numeral se desarrolla a profundidad la Articulación de la política pública local.
- d) Mejorar la rendición de cuentas: Transparencia en la socialización de los resultados alcanzados a través de las intervenciones locales con el personal destinado para este objetivo. Las intervenciones a través de proyectos desarrollados en el acápite 3 Estrategias, deben ser socializados oportunamente a la comunidad para que esta se sienta involucrada y comprenda la importancia de la familia y de la sociedad en el proceso de erradicación del trabajo infantil además de que perciban que el trabajo infantil es un problema por restar oportunidades de desarrollo de las niñas, niños y adolescentes.
- e) Construir capacidad: Desarrollar la capacidad en cuanto a infraestructura y recursos humanos para la implementación de las intervenciones locales. Se debe generar proyectos que aporte con nuevas alternativas para las familias y

para los menores, ante la propuesta de abandonar la práctica de trabajo infantil, de acuerdo a la realidad local de la provincia de Cotopaxi. Este cimiento del modelo apunta a las estrategias desarrolladas en el ítem 3.1 Programas de capacitación a las familias, 3.2 Programas de inserción y reinserción escolar, 3.4 Generación de espacios alternativos y 3.5 Campañas comunicacionales de erradicación del trabajo infantil que se desarrollan más adelante.

Gráfico 8
Elementos del Desarrollo Conducido por la Localidad y la Comunidad-LCDD



Fuente: Binswanger-Mkhize et. al. 2010:6 Traducción y figura de Bernal (2011)
Elaboración de la autora

Los resultados esperados de la implementación del modelo son: a) participación real, b) enlace con los grupos de interés, c) mejoramiento de la rendición de cuentas, d) validez técnica y e) sostenibilidad.

- a) Participación real: Se debe visualizar la intervención activa de la familia, empresarios, defensores de los derechos humanos y en sí de los protagonistas de la política pública no solo nacional sino local en los proyectos diseñados que apuntan a disminuir el trabajo infantil mediante diferentes estrategias que se plantean.
- b) Enlace con los grupos de interés: Con el apoyo y coordinación de los gobiernos locales los grupos de interés (instituciones de intervención nacional, empresarios, grupos de defensa de derechos humanos, ONG relacionadas a la problemática, grupos sociales deportivos, etc.) deben interrelacionarse para lograr mejores resultados frente a la alta incidencia del trabajo infantil en el provincia de Cotopaxi tomando en consideración la edad, lugar de residencia, etnia y asistencia escolar de los niños, niñas y adolescentes.
- c) Mejoramiento de la rendición de cuentas: Una vez que se desarrolló la participación de la comunidad y enlace de los grupos de interés; la rendición de cuentas surge como parte del proceso, en la misma se debe mostrar cuantos menores fueron separados del trabajo infantil y reintegrados a la educación, las capacitaciones brindadas y la infraestructura creada. Al transparentar la gestión gubernamental local se obtendrá mayor participación e interés sobre los proyectos que se desarrollan para la disminución del trabajo infantil en la provincia.
- d) Validez técnica: las actividades o componentes deben ser medidos para establecer su eficiencia y tomar las medidas correctivas inmediatas de no haber tenido los resultados esperados. Las mediciones deben ser periódicas y se pueden alimentar de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) para medir los resultados de las acciones realizadas y la evaluación de los proyectos desarrollados.
- e) Sostenibilidad: los resultados que se van consiguiendo deben mantenerse e incluso mejorar en el tiempo una vez que se concluyan los proyectos planteados, para esto se debe implementar proyectos que ataquen la principal causa del trabajo infantil que es la pobreza seguida de los factores ya

identificados (edad, etnia, lugar de residencia y asistencia escolar) el propósito será que no se vuelva a los datos de trabajo infantil que se tenía en años pasados.

De esta manera, después de adaptar el modelo a la realidad de la problemática del trabajo infantil en la provincia de Cotopaxi cabe destacar algunas características de la provincia para que apoye al desarrollo de las estrategias que se plantean más adelante. Los datos presentados corresponden a cifras de Cotopaxi otorgadas por el INEC de acuerdo al censo poblacional del año 2010:

- La población se distribuye la siguiente manera:

Tabla 30
Distribución poblacional por cantones

Cantón	Población Urbana	Población Rural	Población Total
Latacunga	63.842	106.647	170.489
Pujilí	10.064	58.991	69.055
Salcedo	12.488	45.728	58.216
La Mana	23.775	18.441	42.216
Saquisilí	7.205	18.115	25.320
Pangua	1.649	20.316	21.965
Sigchos	1.947	19.997	21.944
Total Provincial	120.940	288.235	409.205

Fuente: INEC 2010

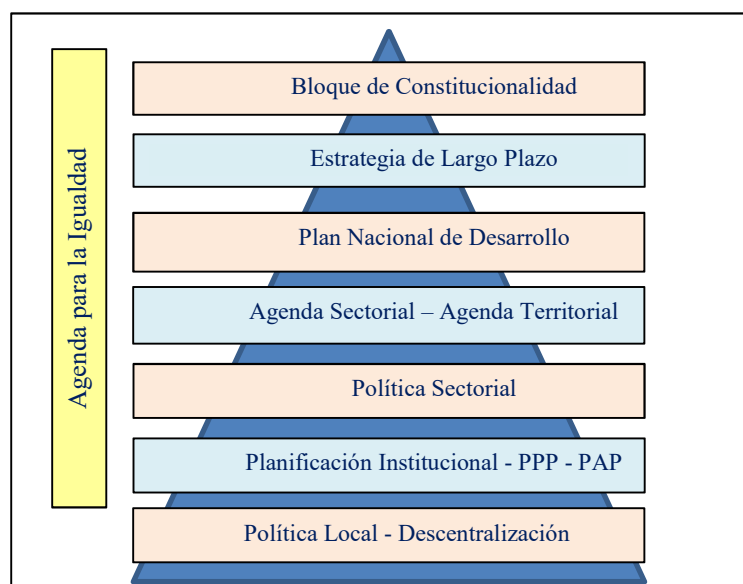
Elaboración de la autora

- El 33.4% de la población se encuentra entre 5 y 19.
- El 69.7% de la población se identifica como mestizo mientras que el 24.1% se definen como indígena.
- La escolaridad promedio de la población corresponde a 7.7 años encontrándose que los hombres poseen mayor número de años de escolaridad promedio (8.2 años) mientras que para las mujeres el promedio es de 7.2 años.
- El 36 % de la población se dedica a la agricultura, seguida del 25% de la población dedicada a ocupaciones elementales (limpiadores, asistentes domésticos, vendedores ambulantes, peones agropecuarios, pesqueros o de minería, etc).

2 Articulación de la política pública local

Un punto clave del modelo es la articulación de la política con el centro, referido a que las políticas locales deben guardar un orden; es así que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES) establece un modelo para la articulación de las políticas públicas en distintos niveles de planificación que se retroalimentan entre sí de acuerdo al esquema de la Gráfico No.7 En la cúspide está el *Bloque de Constitucionalidad* que incluye la Constitución y los instrumentos internacionales a los cuales el Ecuador se ha suscrito. A continuación, se cuenta con la *Estrategia de Largo Plazo* que apunta a la construcción de una nueva forma de generación de riqueza para su distribución y redistribución equitativa, social y territorial; seguido del *Plan Nacional de Desarrollo* que contiene las orientaciones político – programáticas para el periodo de mandato. En un nivel inferior, se encuentran las *Agendas Sectoriales* que son instrumentos de coordinación intersectorial que definen las políticas públicas, programas y proyectos clave a mediano plazo; mientras que, las *Agendas Zonales* coordinan la presencia del Estado en cada una de las zonas de planificación, jerarquizando los principales programas y proyectos.

Gráfico 9
Articulación de la política pública



Fuente: Modificado de SENPLADES (2011)
Elaboración de la autora

La *Planificación Institucional* es el nivel más cercano a la ejecución de los recursos que puede ser de dos tipos: *Programación Plurianual de la Política (PPP)* y la *Programación Anual de la Política (PAP)* en la que se insertan los programas y proyectos. Por último, las *Agendas para la Igualdad* transversalizan en todos los niveles los enfoques de igualdad en lo concerniente a: género, generacional, discapacidades, interculturalidad y movilidad humana.

Adicionalmente a lo descrito por SENPLADES, se propone considerar un nivel adicional donde se encuentra la política local misma que deberá alinearse a las políticas nacionales de forma global sin descuidar la realidad propia de cada provincia o cantón.

Para el caso del trabajo infantil y en el periodo de análisis (2006-2014), en cuanto al *Bloque de Constitucionalidad*, se tiene la Constitución del Ecuador del 2008 (Art. 46) y la Convención de los Derechos del Niño a nivel internacional. La *Estrategia de Largo Plazo* es única y corresponde a la Estrategia Endógena Sostenible de Acumulación y (Re) distribución de la Riqueza para el Buen Vivir. El *Plan Nacional de Desarrollo* hace referencia al Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009–2013, que tiene como insumo el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia 2005 – 2014, siendo que todos los niveles están articulados mediante el *Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia*.

La *Agenda Sectorial* incluye la Agenda para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017 y la Agenda Social al 2017, que trabaja en los ejes de: protección social frente a contingencias, generación de capacidades y oportunidades, construcción del hábitat e infraestructura social, e inclusión económica y social, de las que se derivan las Políticas Sectoriales para atender diversos problemas sociales como: educación, salud, hábitat, inclusión económica y social, y migración.

El tema del trabajo infantil se inserta en la *Política Sectorial de Inclusión Económica y Social* en el lineamiento que hace mención a “Impulsar la protección social integral de la población a lo largo de la vida con principios de igualdad, justicia y dignidad”. La *Planificación Institucional*, que se operativiza mediante proyectos y programas, está liderada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social en el área de Protección Especial.

3 Estrategias

Según el debate teórico y la aplicación del modelo Probit, en el ámbito del trabajo infantil en el Cotopaxi, los factores que poseen una incidencia significativa en la reducción de este problema son: edad, asistencia escolar, lugar de residencia y etnia; consecuentemente, la intervención pública local debe diseñarse en función de estos elementos. La intervención pública local efectiva debe generar programas diferenciados que considere a los siguientes grupos: adolescentes entre los 15 a 17 años; menores que no estudian; niñas, niños y adolescentes que habitan en la zona rural y que sean considerados como indígenas.

En referencia al año 2014, los resultados obtenidos demuestran que la probabilidad de que un menor labore aumenta en un 21.75% si es considerado como indígena. La condición de que una niña, niño o adolescente asista a un establecimiento educativo reduce en un 17.57% la posibilidad que los menores trabajen, y si vive en la zona urbana la probabilidad disminuye en 25,06%.

3.1 Programas de capacitación a las familias

Se debe notar que la decisión de las niñas, niños y adolescentes de insertarse en el mercado laboral es compleja, puede ser incentivada por: un miembro de la familia, generalmente el jefe del hogar, por alguna persona cercana del entorno o inclusive decisión propia. Algunos menores después de tener acceso al dinero se dejan llevar por el consumismo, lo cual podría impedir la aplicación de políticas públicas para la prevención del trabajo infantil sino se realiza programas de concientización a nivel familiar y del propio niño que puede encontrarse en situación de riesgo.

Una estrategia para modificar la situación de manera permanente es generar concientización entre las familias y también en los niños. Se propone que los GAD Parroquiales a través de alianzas con el Ministerio de Inclusión Económica y Social y el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional desarrollen capacitación continua a la población rural en general, en espacios como Juntas Agua donde se asocian la mayor parte de población rural.

A través de gestores comunitarios se pueda llegar a la conciencia de la población y también en estos espacios se puede canalizar las necesidades prioritarias de quienes asisten. Es importante mencionar que para que estos programas tengan

acogida se requiere de pequeños estímulos para que la población asista, como la entrega de coffee breaks posterior a las capacitaciones.

La capacitación debería incluir los siguientes talleres:

- Talleres dirigidos a NNA donde se explique los peligros del trabajo infantil y los derechos de los NNA. Un promedio de dos talleres al año de 2 horas de duración cada uno.
- Talleres dirigidos a padres y madres de familia donde se explique los peligros del trabajo infantil y los derechos de los NNA, escolaridad, formas de romper los ciclos de extrema pobreza además del plan de erradicación de trabajo infantil. Un promedio de dos talleres al año de 2 horas de duración cada uno.
- Talleres dirigidos a maestros de escuelas donde se concientice el problema y se capacite para identificarlo entre los alumnos.

Los talleres deben ser dictados a través de personal capacitado y cercano a comunidades rurales. Y a más de los talleres se deberá realizar *Visitas Domiciliarias* dirigidas a los NNA y a sus familias para monitoreo de estatus laboral y educativo.

3.2 Programas de inserción y reinserción escolar

Los programas destinados a incrementar la asistencia escolar, mantener a los menores en los centros de enseñanza y garantizar la calidad de la educación, que se operativizan principalmente con la entrega de becas y alimentos; han sido de suma importancia en la prevención y erradicación del trabajo infantil. Sin embargo deben fortalecerse este tipo de proyectos y debe crearse nuevos programas puesto que los anteriores ya concluyeron, dejando vulnerables a muchos menores.

Se propone crear mediante acuerdo con el Ministerio de Educación un proyecto enfocado a los menores de 10 a 17 años que abandonaron los estudios mediante el cual se aplique tres componentes:

- Primaria acelerada
- Ciclo Básico abreviado
- Seguimiento de los menores

La ubicación de las escuelas y colegios se realizaría de acuerdo a la infraestructura ya existente priorizando los centros poblados cercanos a los cantones rurales donde se debe mantener programas ya existentes como el desayuno escolar, la

entrega de uniformes y listas de útiles. Al priorizar centros poblados rurales se asiste en gran parte a menores de etnia indígena ya que se ubican en gran número en la zona rural.

Uno de los objetivos de este programa debe ser el motivar a que los niños y jóvenes retomen los estudios y para que puedan lograr el nivel de quienes no han abandonado los estudios y de esta forma logren el acceso a otra formación que rompa con los ciclos de extrema pobreza.

Para lograr una intervención integral y siendo unas de las razones que los menores abandonan la escuela por pensar que la educación carece de propósito, se necesita entregar alternativas a los menores y sus familias como Proyectos Formativos para quienes culminen el Ciclo Básico Abreviado principalmente. Este proyecto se lo debe concebir mediante acuerdo institucional con el SECAP y los distintos GAD Cantonales (Latacunga, La Maná, Pangua, Pujilí, Salcedo, Saquisilí, Sigchos). A través de los distintos GAD Cantonales se puede entregar la infraestructura física para el desarrollo de cursos tanto de corta, media y larga duración de acuerdo a la planificación que se establezca, puesto que el SECAP dentro de la provincia de Cotopaxi cuenta con un solo centro de formación en la parte urbana del cantón Latacunga.

A mediano plazo se hace necesario la creación de un Instituto Técnico de Formación localizado estratégicamente en el cantón Pujilí, este posee la segunda mayor población tanto urbano como rural y está ubicado en el centro de los demás cantones que conforman la provincia. El Instituto debe ser concebido para acoger a los jóvenes de otros cantones, a través de residencias estudiantiles tal como ya se ha desarrollado en otros proyectos. Con este Instituto se cerraría el ciclo de formación educativa de los jóvenes.

3.3 Inspecciones a centros de trabajo

Después de analizar las acciones desarrolladas en años pasados y al observar la eficiencia lograda mediante las inspecciones del Ministerio de Trabajo es necesario que se mantenga este proceso en especial en invernaderos, cultivos de brócoli e industrias de toda clase.

Parte del éxito de esta intervención fue la asignación de multas en caso de encontrar a niños realizando trabajos y a adolescentes de 15 a 17 años en trabajos no adecuados o prohibidos. Las inspecciones se pueden mejorar a través de convenios

con GADs Cantonales y se articula con campañas masivas de erradicación del trabajo infantil en la provincia que logren la denuncia por parte de la comunidad de los casos existentes.

3.4 Generación de espacios alternativos

Los niños, niñas y adolescentes requieren de espacios de diversión y esparcimiento una vez que han sido retirados del trabajo a más de los espacios educativos; por lo que se requiere espacios de esparcimiento adecuados como parques y canchas en óptimas condiciones. Esta infraestructura debe ser dotada o mejorada (dependiendo del caso) por los GAD Cantonales y Juntas Parroquiales de acuerdo al espacio de sus competencias.

Los espacios e infraestructura no son suficientes, se requiere de proyectos que propicien la participación de niños, niñas y adolescentes vulnerables en espacios deportivos, culturales y sociales. Esto se puede lograr mediante la contratación de entrenadores de distintas ramas y la entrega de becas e incentivos económicos a los mejores deportistas provinciales, que no solo aportarán a la disminución del trabajo infantil sino a la motivación de otros jóvenes a participar de estos espacios.

Como se observa estas iniciativas articulan con los programas nacionales ya existentes pero estas intervenciones van desde el nivel micro apuntando a la erradicación del trabajo infantil.

3.5 Campañas comunicacionales de erradicación de trabajo infantil local

A través de medios locales de comunicación de radio, televisión y prensa se debe emprender una campaña donde se muestre el daño que causa el trabajo infantil no solo para quien ejerce estas actividades sino a la sociedad en general. La campaña debe invitar a denunciar casos de explotación laboral infantil y el desarrollo trabajos prohibidos para niños y adolescentes

Capítulo quinto

Conclusiones y Recomendaciones

En la investigación se ha analizado la situación del trabajo infantil a nivel nacional en el periodo 2006 – 2014, además con el uso del Modelo Probit se estableció los factores determinantes para que las niñas, niños y adolescentes de la provincia de Cotopaxi trabajen. Finalmente, se identificaron estrategias para la intervención pública local en el tema de la erradicación y protección a la niñez y adolescencia.

En el capítulo primero, se presentó los fundamentos teóricos en relación con política pública, su análisis y las herramientas que permiten realizarlo; de acuerdo a las diferentes posturas teóricas existentes. La investigación se situó dentro de la teoría *pospositivista* en donde se buscó un enfoque más cualitativo pero con predominio de lo cuantitativo, siempre con una posición objetiva frente a los hechos sometidos a la verificación de la teoría científica.

Para analizar la política pública de erradicación de trabajo infantil a nivel nacional se revisó los avances logrados en la normativa, las políticas públicas enunciadas en diversos instrumentos normativos y la efectiva intervención pública realizada mediante los distintos programas y proyectos que aportaron a la disminución del problema. Del análisis de los distintos proyectos finiquitados se concluye que estos tuvieron alto impacto separando a cientos de niños y adolescentes del trabajo que realizaban anterior a su participación en los proyectos.

Se analizó los datos extraídos de Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) respecto al trabajo infantil en el periodo 2006-2014, identificando que los programas y proyectos efectuados en este periodo tuvieron resultados positivos ya que disminuyeron significativamente el trabajo infantil en el país, sin embargo la terminación de los mismos ha producido un leve crecimiento en las estadísticas a partir del año 2012. El punto más bajo de niños y adolescentes que trabajan se registró en el año 2011 cuando el 5.8% de niñas, niños y adolescentes laboraban en este año se tenía en marcha todos los proyectos de erradicación infantil analizados, sin embargo, para 2012 se puede observar un ligero crecimiento con lo cual es importante notar que en este año el INFA y sus intervenciones desaparecen. Estos porcentajes constituyen una alerta para las autoridades y la sociedad a fin de no

continuar con esta tendencia en los años venideros puesto que el objetivo nacional es la erradicación del trabajo infantil.

Con las variables identificadas dentro de la ENEMDU y la construcción de otras variables se aplicó el Modelo Probit apoyado del software SPSS y se obtuvo que los factores relevantes en la incidencia del trabajo infantil en la provincia de Cotopaxi son: la edad, la etnia, el área en la que habitan y la asistencia escolar de los menores.

Los resultados desplegados del Modelo Probit y la conceptualización teórica permitieron la identificación de ámbitos de acción y estrategias para el diseño de las políticas públicas locales en el ámbito del trabajo infantil que consideran la propuesta de una política integral con la definición de áreas prioritarias y las estrategias específicas de acción. Recomienda además la articulación de las políticas públicas nacionales con los niveles locales.

En cuanto a acciones para prevenir y erradicar el trabajo infantil, se puede afirmar que han existido avances importantes en relación a la normativa nacional e internacional; cambios en la institucionalidad ecuatoriana que atiende este problema; diseño e implementación de una intervención pública sostenida, a través de programas y proyectos.

En relación a la normativa, en el periodo de análisis, se ha logrado un cuerpo articulado que nace de la propia Constitución y de los instrumentos internacionales y se concreta en un conjunto de normas concretas que expresan la política pública establecida.

La intervención pública materializada en programas y proyectos ha jugado un papel decisivo en la reducción del trabajo infantil. Se destaca la acción gubernamental en acciones como: Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, Programa Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil en Basurales, Comedor de Apoyo Escolar (CAE), Modalidad Curricular Flexible Avanzar, Modalidad de Apoyo a la Escolarización y Modalidad Wiñari, las cuales se han centrado en los ejes de: educación permanente y de calidad y alimentación de los menores. Pero la mayor intervención la realizó el Ministerio de Trabajo a través inspecciones donde se identificaba si existía niñas, niños y adolescentes trabajando y se procedía a desvincularlos y sancionar al empleador.

La reducción del porcentaje de niñas, niños y adolescentes es visible en todo el territorio, sin embargo, no se puede descuidar el tema local, ya que la lógica actual de la problemática es diferente a la de hace una década, los menores ya no se encuentran empleados en empresas formales como bananeras, florícolas o camaroneras. Actualmente ejercen trabajos informales básicamente en la agricultura donde no se logra sancionar estas actividades y se hace necesario otro tipo de intervenciones. Estas deberán superar el ámbito de la sanción, y entrar en el campo del incentivo para abandonar el trabajo infantil mediante la entrega de otras opciones como educación, actividades sociales y lúdicas para niños, niñas y adolescentes y fuentes de empleo para adultos a fin de que no sea indispensable el aporte económico que realizan los niños y adolescentes a través de su trabajo.

La recurrencia del trabajo infantil responde a la pervivencia de causas, fundamentalmente cuando los programas y proyectos estatales no logran eliminar las mismas pero fundamentalmente por la cultura de desconocimiento de los derechos de la niñez existente en la sociedad. La cultura se marca como el elemento más difícil de cambiar ya que tarda varios años e implica inversión continua que busca modificar el comportamiento en las personas y el cambio de paradigmas.

Teóricamente se expuso que existen factores determinantes que pueden generar el trabajo infantil, mismos que se los utilizó en el Modelo Probit para analizar cuáles de esos aspectos influyen en el trabajo infantil en la provincia de Cotopaxi; el resultado mostró que existen 4 elementos determinantes asociados con características de las niñas, niños y adolescentes como: edad, etnia, área en la que habita y asistencia escolar. Por ejemplo, para el año 2014, por cada año adicional en la edad de los menores la probabilidad de que exista una condición de trabajo infantil aumenta en 3.5%; si se trata de niñas, niños o adolescentes indígenas la probabilidad incrementa en 21.75%; si habita en zonas urbanas, la probabilidad disminuye en 25.06%; y, si asiste a clases la probabilidad disminuye en 17.57%, de ahí, la importancia de los programas asociados con la educación como medio para prevenir y erradicar el trabajo infantil.

Cabe recalcar que por el hecho de que niñas, niños o adolescentes asistan a clases disminuye la probabilidad de que trabajen, además si viven en el área urbana la probabilidad de trabajar disminuye de manera importante en todos los años de análisis; por esta razón los proyectos deben apuntar a la inserción y reinserción educativa, además de la ejecución de programas que se enfoquen al área rural.

Otro de los factores que inciden directamente es la edad, ya que a mayor edad se incrementa la probabilidad de que los menores trabajen, adicionalmente el último elemento relevante en la incidencia del trabajo infantil es la etnia a la que pertenecen, puesto que los niños y adolescentes indígenas son los más vulnerables y pueden ser víctimas explotación laboral.

Los programas educativos deben enfocarse a la inserción y reinserción educativa con el propósito de lograr formación adecuada de los menores que les permitan acceder a mejores oportunidades en el futuro. Se requiere además de la concientización de las familias para romper con la cadena de utilización económica funcional de niños y niñas a más de entregar mejores opciones a las familias como es la generación de fuentes de empleo en esta zona el país.

Sería conveniente considerar las siguientes estrategias: programas para mantener a niñas, niños y adolescentes en la educación, proyectos de reinserción escolar, incentivos para quienes crean fuentes de trabajo dignas en zonas rurales, entre otras. Una de las alternativas más importantes es otorgar incentivos económicos a las familias de niñas, niños y adolescentes que abandonen el trabajo y desarrollan actividades educativas en los campos previniendo así la posibilidad de generar una condición de trabajo infantil.

Este trabajo académico se lo realizó como un aporte a la política pública actual desde un enfoque retrospectivo, donde se analizó a diferentes actores e intervenciones en cuanto a trabajo infantil entre los años 2006 y 2014 suscitadas en el Ecuador, pero a más de este tipo de análisis se recomienda plantear análisis prospectivos a la política pública nacional y local con lo cual se podría mejorar la intervención de los entes gubernamentales en problemas como el trabajo infantil o la mendicidad. No se debe olvidar que cada región mantiene sus propias características por lo que no existe una solución universal a las diversas situaciones que se presentan.

Otros países que aún mantienen niveles altos de trabajo infantil y adolescente podrían estudiar el caso del Ecuador de forma que se encuentren puntos comunes que ayuden al planteamiento de programas y proyectos que aporten a la disminución de las tasas de niñas, niños y adolescentes trabajadores sin olvidar que cada región cuenta con sus propias características y lo que funcionó en un país no necesariamente presentará resultados similares en otros.

Bibliografía

- Alonso, Julio. «Icesi.edu.» 2009.
<http://www.icesi.edu.co/jcalonso/images/pdfs/ae%2019.pdf> (último acceso: 25 de marzo de 2016).
- Amar, José, y Camilo Madarriaga. *Intervención Psicosocial para la erradicación y prevención del trabajo infantil*. Barranquilla: Ediciones Uninorte, 2009.
- Arenilla, Manuel. *El Pacto Local: LA NECESARIO MODERNIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER*. Madrid: MAP, 2000.
- Asamblea Constituyente . *Constitución del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Constituyente , 2008.
- Asamblea Constituyente. *Constitucion del Ecuador* . Montecristi, 2008.
- Asamblea Nacional. *Código de la Niñez y Adolescencia*. Quito: Asamblea Nacional, 2014.
- . *Codigo Orgánico Ordenamiento Territorial Autónomos Descentralizados*. Quito, 2010.
- Ayala Mora, Enrique. «Centralismo y Descentralización en la Historia del Ecuador del pasado a la situación actual.» *Procesos Revista Ecuatoriana*, 2003.
- Banco Mundial. *Las remesas: Su impacto en el desarrollo y perspectivas futuras*. Washington: Banco Mundial, 2005.
- Barreto, Luis, Luz Cerón, y Ana Fernandez. «Metodología para la invetigación en politicas públicas.» En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, de André Roth, 347-363. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.
- Bernal, Andrea. «Hacia un modelo de Co-gestión para OCSA en Colombia.» En *Sociedad y Servicios Ecosistémicos*, de Mario Perez, J Rojas y R Galvis, 557-568. Cali: Universidad del Valle, 2011.
- Binswanger - Mkhize, H, J De Regt, y S Spector. *Local Community Driven Devolopment: Moving to Scale in Theory and Practice*. Word Bank, 2010.
- Biosca, Javier. *DDHH*. Abril de 2013. <http://www.gonzoo.com/zoom/story/se-puede-dignificar-el-trabajo-infantil-367/> (último acceso: 22 de marzo de 2016).
- Borja, Rodrigo. «Descentralización y autonomía en el Ecuador.» *Se no fue el pais de las manos*. agosto de 2007.
<https://senosfueelpaisdelasmanos.wordpress.com/2012/10/09/descentralizacio>

- n-y-autonomia-en-el-ecuador-rodrigo-borja/ (último acceso: 19 de febrero de 2016).
- Bustamante, Romeld. *Agenda: Suramerica*. Junio de 2010. http://www.agendasuramerica.org/articulos/index.php?option=com_content&view=article&id=57%3Atrabajo-infantil-en-suramerica-ierradicar-o-dignificar&catid=34%3Aarticulos&lang=es (último acceso: 18 de marzo de 2016).
- Canales, José, y Pedro Pérez. *Introducción al gobierno y a la gestión local*. Alicante: Editorial Club Universitario, 2000.
- Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia. *Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia*. 2011. http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/Marco%20Conceptual/macsin_c nna.htm (último acceso: 25 de Febrero de 2016).
- Consejo Nacional de Niñez y la Adolescencia. *Agenda para la igualdad de niñas, niños y adolescentes 2012-2013*. Quito: MIES, 2012.
- Coraggio, José Luis. «Poder local ¿ Poder popular?» En *Ciudades sin rumbo, Investigación urbana y proyecto popular*. Quito: Ciudad, 1987.
- Flórez, Carmen, Felicia Knaul, y Regina Méndez. *Niños y jóvenes: ¿Cuántos y dónde trabajan?* Bogotá: Tercen Mundo Editores, 1995.
- Gamero, Carlos, y Gérard Lassibille. *Escolarización, trabajo infantil y satisfacción en el empleo: evidencia para Etiopía*. Investigaciones de Economía de la Educación, 2011.
- Gillermo, Cabanellas. *Diccionario de derecho usual*. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba, 1962.
- GTZ, CONCED. *Compilación de Instrumentos Normativos Internacionales en Derechos Humanos*. Sopocachi: Industrias Gráficas Virgen de Caopacabana, 2014.
- Guba, Egon. «The paradig dialog.» En *Políticas públicas: Formulación, emplementación y evaluación*, de André Roth, 70. Bogotá: Ediciones Aura, 2014.
- Hernandez, German. *El Universal*. 16 de junio de 2009. <http://www.eluniversal.com.co/opinion/columnas/el-trabajo-infantil-una-vision-diferente> (último acceso: 24 de marzo de 2016).

- Instituto Nacional de Estadística y Censos. «Ecuador en Cifras.» Noviembre de 2012. http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Presentaciones/Presentacion_Trabajo_Infantil.pdf (último acceso: 27 de Febrero de 2016).
- Instituto Nacional de la Niñez y la Familia. *Guía para la atención Integral de Niñas, Niños y Adolescentes en las Especialidades de Desarrollo Infantil, Protección Especial y Atención Emergente*. Quito: Instituto Nacional de la Niñez y la Familia, 2006.
- Jarrín, Verónica. *Evaluación de impacto de las remesas en el trabajo infantil en los años 2006-2011*. Quito: IAEN, 2013.
- Jones, Charles. *An introduction to the study of Public Policy*. Wadsworth Publishing Co Inc, 1970.
- Massimo, Giannini. *Derecho Administrativo*. México: UNAM, 1991.
- Mény, Ives, y J.C. Thoenig. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.
- Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Trabajo y Empleo, UNESCO. *Erradicando el trabajo infantil en el Ecuador*. Quito: UNESCO, 2006.
- Montalvo, Juan. *Trabajo Infantil en Ecuador. Una evaluación*. Quito: MIES/INFA, 2012.
- Montaño, Cesar. «Descentralización y autonomía fiscal: bases teorica y tensiones políticas.» *FORO, Revista de Derecho*, 2013: 55-75.
- Morsolin, Cristiano. «Rebelión.» *Trabajo Infantil y políticas públicas*. 16 de Noviembre de 2010. <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=116756> (último acceso: 28 de Marzo de 2016).
- . «Voltaire.» *Latinoamérica: protagonismo de la infancia y trabajo infantil*. 27 de julio de 2007. <http://www.voltairenet.org/article150350.html> (último acceso: 24 de marzo de 2016).
- Muller, Pierre, y Yves Surel. *L'analyse des politiques publique*. París: Montchrétein, 1998.
- Ojeda, Lautaro. *Descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Abya Yala, 2000.
- Ordoñez, Gonzalo. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Bogotá, 2013.

- Organización Internacional de Trabajo. «¿Qué se entiende por trabajo infantil? .» 2012. <http://www.ilo.org/ipec/facts/lang--es/index.htm> (último acceso: 10 de Agosto de 2010).
- Organización Internacional de Trabajo. «Trabajo Infantil: Causa y efecto de la perpetuación de la globalización.» San José, 2007.
- Organización Internacional del Trabajo. *¿Qué se entiende por trabajo infantil?* 2012. <http://www.ilo.org/ipec/facts/lang--es/index.htm> (último acceso: 25 de Enero de 2016).
- . *El Trabajo Infantil: ¿Qué hacer?* marzo de 1999. <http://www.ilo.org/public/spanish/comp/child/papers/what/what1.htm> (último acceso: 25 de febrero de 2016).
- . *Trabajo Infantil. Un manual para estudiantes*. Ginebra: OIT, 2004.
- Pedroza, Henry, y Luis Dicovskyi. *Sistema de Análisis Estadístico con SPSS*. Managua: INTA, 2007.
- Ponce, Juan, y Fander Falconi. *El Trabajo Infantil en Ecuador. Marco Institucional, Evolución Histórica y Análisis Costo Beneficio de su Erradicación*. Quito: Imprenta Manosalve Moreno, 2011.
- Quiroga, Bibiana. *Trabajo infantil en los niños y jóvenes beneficiarios del programa Familias en Acción: una evaluación de impacto*. Bogotá: Coyuntura social, 2006.
- Roth, André. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.
- . *Políticas públicas:Formulación, implementación y evaluación* . Bogotá: Ediciones Aurora, 2007.
- . *Políticas públicas:Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2014.
- Rusenfeld, Alex. *¿Descentralizar en America Latina?* Quito: Albazul, 1995.
- Sáenz, Álvaro. «La Participación Social en la Relación Societal-Estado Contemporánea "El Caso Ecuatoriano".» *Tesis de grado doctoral*. Quito : UASB, febrero de 2016.
- SENPLADES. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: SENPLADES, 2007.
- . *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES, 2009.

- Socialismo Liberal. *Autonomia territorial*. 2005.
<http://rodrigorivera0.tripod.com/index.html> (último acceso: 18 de enero de 2016).
- Stein, Ernesto, y Mariano Tomassi. «La politica de las politicas publicas.» 2006: 393-416.
- Suing, José. «El estado de la descentralización fiscal en el Ecuador.» *FORO: Revista de Derecho*, 2013: 105-119.
- UNICEF. *Convención sobre Derechos del Niño*. Madrid: Nuevo Siglo, 2006.
- . *Proteccion infantil contra el abuso y la violencia*. 2010.
http://www.unicef.org/spanish/protection/index_childlabour.html (último acceso: 19 de Febrero de 2016).
- Vaca, Cecilia, Nathali Arrobo, Grace Vásquez, y Moreno Fernanda. *Protocolo para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en botaderos de basura*. Quito: UNICEF, 2011.
- Vásconez, Allison, Fabian Muñoz, y Carlos Tomsich. *Trabajo infantil en el Ecuador: Hacia un entendimiento integral del problema*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015.
- Wooldridge, Jeffrey. *Introductory Econometrics. A modern Approach*. South Western Cengage Learning, 2009.

Anexo 1

Metodología aplicada: Modelo Probit

El Modelo Probit expresa el cambio de la variable dependiente provocado por un cambio unitario en una de las variables independientes manteniendo el resto constante. Esta técnica permite construir regresiones con la particularidad de que la variable dependiente es una variable aleatoria dicótoma que toma valores de uno (1) para indicar el éxito y cero (0) en caso de no ser así, es decir, es un modelo de respuesta binaria (Wooldridge 2009, 574).

La ecuación (1) muestra la formalización del Modelo Probit, en el que Y_i es la variable dependiente dicótoma que muestra la probabilidad en función de los valores que tomen las variables independientes (X_i), siendo ε el error del modelo.

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k + \varepsilon_i \quad (1)$$

En donde: Y_i : variable dependiente

X_i : vector de variables explicativas – variables independientes

ε : error del modelo

En econometría se habla de variables dummy, mismas que son variables cualitativas, también conocidas como indicativas, binarias, categóricas y dicotómicas. Sólo pueden asumir los valores 0 y 1, indicando respectivamente ausencia o presencia de una cualidad o atributo. En el caso de estudio, el modelo indica si los factores analizados (variables independientes) son determinantes para que ocurra el trabajo infantil en la provincia de Cotopaxi. La respuesta del modelo (variable dependiente) corresponde a la condición de trabajo infantil en la provincia de Cotopaxi; específicamente, existen dos resultados posibles: las niñas, niños y adolescentes trabajan o no trabajan mientras se altera una de las variables independientes; mismas que corresponden a los factores que se creen determinantes del trabajo infantil. Para implementar los modelos y obtener los resultados se usó el software SPSS (Statistical Package for Social Science) que es un paquete informático amplio y flexible de análisis estadístico y de gestión de base de datos (Pedroza y Dicovsky 2007).